

La atención de la pobreza en el Estado de México. Una aproximación de la política social en los periodos gubernamentales, 1981-2005

Fecha de recepción: 7 de febrero de 2008
Fecha de aprobación: 27 de marzo de 2008

*Eduardo Rodríguez Manzanares**
*Martín Rodríguez Peñaloza**

RESUMEN

En los últimos cuatro gobiernos de la entidad, ha habido intentos por atender el fenómeno de la pobreza en que se encuentran millones de habitantes del territorio estatal, sin embargo, las acciones que han realizado no han sido lo suficientemente efectivas en su diseño, formulación, implementación y evaluación, por lo que han dejado de impactar en esa mejora de las condiciones de vida y, por lo tanto, disminución de la población afectada, al visualizarse e interpretarse más como política gubernamental –ni siquiera política pública– y no como política de Estado.

PALABRAS CLAVE: pobreza, política social, políticas públicas, gobierno, capital humano y capital social.

ABSTRACT

In the last four governments in the Estado de Mexico, it has been intensions about paying attention to the millions of people who are in the poverty phenomenon in this territory. However, the actions that has been done have not been effective enough in their design, formulation, arrangement, execution and evaluation. As a result, they are not any

* Profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM.

more a shock in the improvement of the conditions of life and, because of this, a decrease of affected people when it sees and interprets more like governmental politics than public politics, and less like State's politics.

KEY WORDS: poverty, social politics, public politics, government's politics.

PRESENTACIÓN

El Estado de México es una de las entidades con mayores contrastes económicos y sociales en la República Mexicana, por lo que una de las prioridades en el territorio mexiquense es el enfrentar y contrarrestar el fenómeno de la pobreza y el de la pobreza extrema.

La población de la entidad es el factor más valioso con que cuenta para su desarrollo; sin embargo, su dinámica en el corto plazo presenta una serie de retos que es necesario afrontar con decisión. Así, tenemos que, el Estado es la entidad más poblada del país, según el censo de 1990, tuvo una población de 9.8 millones de habitantes, que en la actualidad se estima en más de 14 millones de habitantes.¹ En 1950 ocupaba el séptimo sitio nacional. Hasta 2005, la entidad se encuentra dividida en 23 regiones, entre las que se distribuyen los 125 municipios que comprende la entidad, dejando a un lado la estructura de ocho regiones que por décadas distinguió a la entidad, la cual, fue rebasada por el acelerado proceso de urbanización-metropolización, producto de una intensa migración.

Considerando su extensión territorial –1.1% de la nacional– el estado tiene la mayor densidad de población, 457 habitantes por km², después del DF. Aunque en el periodo 1980-1990, su tasa promedio anual de crecimiento demográfico fue 2.7% –ligeramente superior a la nacional, que fue de 2%–, es un hecho que durante los últimos 20 años, su población aumentó a ritmo desproporcionado. En el periodo 1970-1990, la tasa anual de incremento demográfico de la entidad fue 4.8% en promedio, casi el doble de la nacional, que fue del 2.6%. Mientras que en 1940, su población representó 5.8% del total nacional, 50 años después, esa proporción aumentó a 12.1%.

Ese acelerado crecimiento se debe, en gran medida, a la migración. Se estima que, entre 1985 y 1990, alrededor de 795 mil personas migraron al Estado de México. En 1990, 3.9 millones de sus habitantes habían nacido en otras entidades; al iniciarse esta década, 40% de sus pobladores habían nacido en otra entidad. En las últimas tres décadas, el porcentaje de migración de la entidad pasó del 7.9 al 12.1%. La mayor parte de los migrantes provienen de entidades del centro del país: Distrito Federal (DF), Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Guanajuato, Puebla e Hidalgo, entre otros. El DF es la entidad que aporta los mayores flujos, ya que gran parte de los inmigrantes sólo cambia de residencia dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. “Los municipios que reciben una mayor inmigración son: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla (60.3% del total)” (GEM, 1999: 29-31).

...En 1995, la entidad alojó a una población total, equivalente a cinco veces la registrada en 1960, conformando un patrón de distribución caracterizado por la concentración en localidades urbanas y la dispersión de éstas en pequeñas y medianas. Mientras que para ese año se registró un número de 2,500 localidades, éste ascendió a 4,786 en 1995, es decir, en 35 años los asentamientos de la entidad se incrementaron en 91%, mientras que la población creció 512% (GEM, 1999: 30).

El crecimiento de la población urbana ha sido mucho más rápido que el de la población rural, debido a que las migraciones han tenido, como destino, los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán Texcoco (ZMVCT). En consecuencia, el porcentaje de la población del Estado de México que habita en localidades rurales (2,500 habitantes o menos) se redujo sustancialmente durante los últimos 30 años. Si tomamos en cuenta que para 1950, los habitantes de las zonas urbanas constituían el 26.4% del total, pasaron a 79.4% en 1980. Para 1990, esta cifra ascendió a 84.4%, por lo cual, la mayor parte de la población de la entidad residía ya en zonas urbanas, mientras que a nivel nacional esa proporción fue 71.3% (*ver anexo I*).

Esta situación se manifestó en la integración de dos zonas metropolitanas, conformadas en torno del DF y la ciudad de Toluca. Ambas configuran una megalópolis y exigen soluciones diferentes para enfrentar los problemas derivados de los conglomerados humanos y los servicios públicos que requieren. Este proceso ha acentuado

la desigualdad en la distribución de los asentamientos humanos en el territorio mexiquense; para 1990, 75% de su población se concentraba en tan solo 18.7% del suelo estatal, situación que se mantiene prácticamente sin mayores variaciones hoy en día.

No sólo existe una desproporción entre el campo y las ciudades, sino que, además, la población urbana presenta un altísimo grado de concentración. Se estima que 70% de la población de la entidad, se concentra en los 27 municipios conurbados al DF, 8.4% residen en los cinco municipios del Valle Toluca-Lerma y 21.6%, restante, está disperso en los otros 89 municipios.

La difícil situación de la economía del estado ha repercutido en el ritmo y la amplitud de reducción de los rezagos en materia social. Esto se ha reflejado en una urbanización acelerada y desordenada, un agravamiento de la pobreza extrema, un deterioro de los servicios y una afectación ecológica.

Durante 1990, el crecimiento regulado en la entidad se realizó sobre una superficie del orden de mil 600 hectáreas, principalmente, en municipios conurbados en el Valle Cuautitlán- Texcoco, mientras que el crecimiento irregular, estimado en 1 100 hectáreas –38% del total– sucedió al margen de la planeación y, en consecuencia, con ocupación ilegal e irracional del suelo (*ver anexo II*).

En lo que se refiere al agravamiento de la pobreza extrema, en 1991, el PIB per cápita, de la entidad, fue 10.5% inferior en térmi-

nos reales al de 1980, mientras que la disminución del PIB per cápita nacional, fue sólo 1.6%. Esto significa que en el Estado de México la contracción fue 6.6 veces más intensa que en el país. En ese año 11 entidades tenían un PIB per cápita mayor al del Estado de México.

En 1990, 16% de la Población Económicamente Activa (PEA), estimada en 2.9 millones de personas, recibió ingresos inferiores a un salario mínimo y 4% no percibió ningún ingreso por su trabajo. Es decir, 63% de la PEA, a nivel nacional y estatal, tuvo ingresos menores a dos salarios mínimos (*ver anexo III*). Entre 1980 y 1993, el salario mínimo perdió más de la mitad de su poder de compra.

A pesar de la importancia del Estado de México, en términos de su contribución económica (10.5% del PIB nacional, sólo superado por el DF) y del tamaño de su población, enfrenta una compleja gama de problemas derivados, en términos generales, del desencuentro o desfase de su sistema económico y la dinámica poblacional.

La economía ha perdido dinamismo y competitividad: entre 1980 y 1991 creció a una tasa de 1.6%, en comparación con 1.8% a nivel nacional. Algunos de sus sectores, en especial, el agrícola, serían afectados negativamente por una mayor apertura, producto del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá.

Podemos mencionar como problemas básicos del Estado de México, que han venido agudizándose a lo largo de las últimas tres

décadas, los siguientes: insuficiente crecimiento económico, con riesgo de mayor pérdida de dinamismo; acelerado crecimiento demográfico; problemática social en aumento, que se ve reflejada en el agravamiento de la pobreza extrema, tanto en las zonas urbanas marginadas como en el campo; la urbanización acelerada y anárquica, con grave deterioro de la calidad de vida, debido a los crecientes déficit de servicios públicos y profundización de las diferencias regionales.

El presente trabajo, lo hemos dividido en dos partes: la primera, se referirá al panorama que guarda la entidad en los periodos gubernamentales 1981-1987, 1987-1993 y 1993-1999, con algunos referentes del contexto económico, político y social que predominan durante estos dieciocho años, en los que, vale la pena señalar, tuvimos seis gobernadores; la segunda parte, dedicado al gobierno de Arturo Montiel Rojas (1999-2005), periodo que, además de concluir su mandato tal y como lo establece la constitución local, sobresalen acciones encaminadas a plantear, al menos en el escrito, acciones encaminadas a la atención de la pobreza entre la población más afectada del estado.

PRIMERA PARTE

GOBIERNO DE ALFREDO DEL MAZO GONZÁLEZ Y, POSTERIORMENTE, ALFREDO BARANDA GARCÍA, 1981-1987

La candidatura de Miguel de la Madrid significó la culminación de la profunda reno-

vacación de los principales cuadros dirigentes de la administración pública federal, que se inició desde el sexenio echeverrista, desplazando, de algunos puestos clave, a los políticos que se habían turnado, en ellos, hasta 1982. Los nuevos políticos –los tecnócratas, muchos de ellos con estudios de postgrado en universidades europeas y estadounidenses– vinieron a relevar a los de viejo cuño, especialmente en las áreas de finanzas y banca, así como de planeación, que hoy se consideran entre los ámbitos más destacados de la administración central.

Esta tendencia de cambio, en la composición de los equipos presidenciales, repercutió en las administraciones estatales –como generalmente ocurre, en el que los modelos de la federación se reproducen en las entidades federativas–. No es aventurado suponer que influyó en la designación del candidato a la gubernatura del Estado de México que sucedería a Jorge Jiménez Cantú: Alfredo del Mazo González.

Alfredo del Mazo González instrumentó reformas a la administración estatal y adoptó medidas de política económica que se avienen con su experiencia profesional anterior.² La creación de nuevas dependencias de la administración central³ formaba parte de una estrategia de corte expansivo que se va a reflejar en un crecimiento de las estructuras administrativas, como ocurrió, por ejemplo, en el periodo de Carlos Hank González. Sin embargo, contra lo que pudiera afirmarse, las dimensiones del aparato estatal tendieron a reducirse con la instrumentación de una política de contención de personal de las distintas oficinas públicas.

Desde el inicio de su mandato, se preocupó por integrar un cuerpo normativo que orientase las acciones de su gobierno. Se elaboró, así, el Plan de Gobierno 1981-1987, bases para una Nueva Estrategia de Desarrollo, cuyo objetivo fundamental era “alcanzar una etapa de desarrollo regionalmente equilibrada que descansase en la contribución solidaria y en la participación responsable de sus ciudadanos” (GEM, 1981: s/p).

Posteriormente, y como resultado de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el gobierno de Alfredo del Mazo consideró la necesidad de incorporar a la estrategia de la entidad las concepciones de ese plan nacional, respecto a la manera de afrontar la crisis y la realización del cambio estructural. De este modo, el gobierno de la entidad elaboró el Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987, que se presenta como continuación de las Bases para una Nueva Estrategia de Desarrollo, recogiendo el objetivo principal de estas últimas, así como sus prioridades en materia de reordenación de los asentamientos humanos, educación, alimentación y justicia, incorporándose, además, las de vivienda, agua potable, abasto, planificación familiar y acciones forestales.

De igual manera, el Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987, incorporó los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 para hacer frente a la crisis, referidos a: la lucha contra la inflación, la generación de empleos, la protección de la planta productiva y el impulso a la producción de básicos. Asimismo, se

propuso contribuir a la consecución de los objetivos de dicho plan, relativos a “conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país, en sus estructuras económicas, políticas y sociales” (Sistema Estatal de Información, 1984: 37).

Las directrices del plan, según éste, planteaban una articulación conforme a las prioridades antes señaladas y su instrumentación se establece a nivel de las distintas regiones geográficas y los sectores económicos. Los sectores identificados son: agropecuario y forestal, pesca, industrial, comercial y artesanal, turismo, desarrollo urbano y obras públicas, comunicaciones y transportes, salud, seguridad social y educación pública. En relación con las regiones, se establecieron ocho: Toluca, Zumpango, Texcoco, Tejupilco, Atlacomulco, Coatepec Harinas, Valle de Bravo y Jilotepec.

La estrategia de desarrollo del estado enfatizó los aspectos relativos a la reordenación de los asentamientos humanos. En el texto del plan se establecen

... dos programas conjuntos que sintetizan la filosofía del plan estatal. Uno es el programa de Inmigración Conurbada y el otro es el Programa de Desconcentración Puen-te. El primero corresponde al tratamiento de las necesidades de la población del Valle Cuautitlán-Texcoco y el segundo a la creación de nuevas ciudades (Sistema Estatal de Información, 1984: 37).

Así como, en las décadas de los cuarenta y cincuenta el alemanismo se vio reflejado de

manera directa en la vida económica y política del Estado de México en los años setenta otro tanto ocurrió con el echeverrismo y el lópezportillismo, en los años ochenta el gobierno de la entidad hizo eco de la nueva estrategia administrativa que inspiró al gobierno del presidente De la Madrid y que encontró sus ejes centrales en la racionalización del gasto público y la reducción de las dimensiones de la burocracia, tanto del sector central como del paraestatal. Esta política de austeridad encontró un decidido adherente en la figura del gobernador Del Mazo González.

En los ochenta, la permanencia de una profunda crisis económica en el plano nacional, deterioró las relaciones del sector público con el sector privado y la oposición. La imperiosa necesidad de aplicar una drástica política de austeridad, como requisito imprescindible para mantener el flujo crediticio externo, obligó al gobierno federal a afectar en cierta medida los intereses de los empresarios y, en mayor medida, de los trabajadores.

Los empresarios sufrieron la radical disminución del crédito disponible en los bancos, por la elevación del encaje legal, aparte de su encarecimiento progresivo por el alza sin precedentes en las tasas internas de interés. Además, la disminución del poder adquisitivo de los consumidores redujo el volumen de ventas. Los obreros, empleados y trabajadores en general, han tenido que soportar la merma constante de su salario real, con el consiguiente deterioro de sus niveles de vida.

Luego de dos años de fuerte recesión, que fueron los de 1982 y 1983, el PIB de la entidad experimentó una moderada recuperación en 1984 y 1985. Luego de una nueva caída en 1986, ha tratado de recuperarse, desde 1987, a tono con la recuperación generalizada del país. Dentro del estado, ha sido el sector secundario el líder en la recuperación, seguido por el sector terciario. El sector primario se ha movido en sentido distinto: en los peores años de la crisis, como en 1983, pudo crecer; y en los años de recuperación relativa ha venido cayendo (*ver anexo no. IV*).

El gobierno de la entidad, no solamente optó por la reducción del gasto corriente con los ajustes de personal efectuados, también redujo los niveles del gasto de inversión en algunos sectores, como el destinado a obras públicas. Este último, que había mantenido una tendencia ascendente desde 1970, experimentó, por primera vez, un descenso en 1983, cuando sumó 15 503 millones de pesos frente a los 16 013 millones erogados un año antes (GEM, 1983). “Para 1985 existió una recuperación, ya que el programa normal estatal de inversiones destinó 19 915 millones al sector asentamientos humanos y comunicaciones y transporte” (GEM, 1986: 240).

Toda vez que la inversión pública vio limitada su papel, como principal promotora del desarrollo económico de la entidad, se buscó estimular una participación más dinámica y adecuada de las empresas transnacionales para, al aumentar los montos de su inversión en el estado, generar empleos y propiciar el repunte económico.

No obstante, el gobierno de Del Mazo procuró no descuidar las necesidades sociales frente a los requerimientos impuestos por la crisis económica. Es así que el gasto social se incrementó en algunos renglones fundamentales para el bienestar de la población, como asentamientos humanos y fomento de la educación. Asimismo, la dimensión netamente política de la actividad estatal fue cuidada escrupulosamente. En este tenor, el Ejecutivo estatal reinició el programa de becas para estudios de nivel superior y de postgrado; promulgó la Ley del Mérito Civil, y erigió la Presea Estado de México para distinguir a los más destacados mexiquenses, en todos los ámbitos de la vida social. Revitalizó el mecanismo de consulta popular como una base fundamental en la toma de decisiones y creó la radio y televisión mexiquenses, como instrumentos de comunicación e identidad.

La política de racionalización del gasto público no impidió la promoción de empresas paramunicipales⁴ y la creación de fideicomisos, que destinaran fondos públicos a la satisfacción de diversas necesidades sociales y al mejoramiento en la distribución del ingreso. Asimismo, se impulsó la creación de nuevos polos de desarrollo; se apoyó el desarrollo de ciudades intermedias y se instrumentó una estrategia de modernización de las obras públicas, todo ello, como parte del programa denominado *Horizonte XXI*.

En 1986, el gobernador del Mazo fue llamado por el presidente de la Madrid para ocupar la entonces Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Fue sucedido

en la gubernatura estatal por Alfredo Baranda García, quien completó su periodo.

GOBIERNO DE MARIO RAMÓN BETETA MONSALVE Y, POSTERIORMENTE, IGNACIO PICHARDO PAGAZA, 1987-1993.

En 1987 Mario Ramón Beteta fue elegido gobernador constitucional del Estado de México. Beteta no logró vincularse adecuadamente con los grupos poderosos de la entidad, que siempre lo consideraron –al igual que a su equipo– como un extraño. Este hecho, aunado al fraude electoral que sufrió el PRI en el estado en las elecciones federales de 1988, puede contarse entre los factores que llevaron a Beteta a separarse de la gubernatura estatal en septiembre de 1989, para pasar a ocupar la Dirección General del Banco Comermex. La gubernatura estatal fue entonces ocupada por Ignacio Pichardo Pagaza.

Por el periodo que ocupó en la gubernatura del Estado, haré referencia con mayor énfasis a Ignacio Pichardo Pagaza. Desde que tomó posesión en el cargo, alrededor de 130 días, los dedicó para recorrer la entidad y procurar tener un contacto cercano con la sociedad, escuchando a los ayuntamientos y recibir las respectivas demandas de las comunidades.

No hay que olvidar que durante el periodo de gobierno de Pichardo Pagaza, en el ámbito federal, está el salinismo con su política social cristalizada en el Programa Nacional de Solidaridad, por lo cual, el

gobierno local tuvo que enmarcar su programa de trabajo en dicho programa, lo cual aterriza con su Plan de Desarrollo. En palabras del propio Ignacio Pichardo, resalta lo siguiente:

El Gobierno del Estado mantiene vinculación estrecha con las políticas nacionales (...). El Programa Nacional de Solidaridad del Presidente Salinas, se inspira en criterios de justicia social, de equidad, de búsqueda de la igualdad entre los mexicanos. Para el Estado de México, el Programa de Solidaridad (Pronasol) es el principal vínculo de trabajo entre el Gobierno de la República y el del Estado; es foro para la planeación conjunta y método para concertar decisiones (Pichardo, 1990: 9).

Para ese año, se contaba con una población, aproximadamente, de once millones de habitantes, la mitad nacidos en nuestro estado; la otra, proveniente de todas partes del país, lo que a la fecha hace compleja a la entidad, para el abasto de los servicios públicos básicos. Uno de cada seis mexicanos vive en el estado, se tiene más población que cualquier país centroamericano o del Caribe y más que muchos de ellos en conjunto. Un solo municipio, Nezahualcóyotl, tiene mayor número de habitantes que 13 entidades de la República.

Variables básicas en la política social, tales como, alimentación, educación, empleo, salud, entre otras, han hecho complejo su cometido, es decir, dar respuesta a la sociedad y a sus demandas, sobre todo, de manera eficiente. Durante estos cuatro años de gobierno se formaron 14 500 comités incor-

porados al Pronasol; los recursos asignados para las obras y programas, convenidos con el gobierno federal, fueron 15 veces mayores a los asignados en 1989. En cuatro años sumaron 2 663 millones de nuevos pesos, 54% de éstos constituyeron aportaciones del ámbito federal.⁵

En materia de salud, destacaron tres acciones preventivas: la cloración del agua, la inmunización y los apoyos nutricionales. Así, se obtuvo que 86% del total de agua suministrada, lograra incluirse en el primer programa; los apoyos nutricionales se extendieron a las comunidades indígenas y a los más lejanos del sur del estado.⁶

En materia de educación, destaca, en este gobierno, la incorporación de 45 000 maestros, anteriormente federales, al Estado; el Magisterio Estatal obtuvo el primer lugar en la propuesta del libro de Español para tercer grado de primaria; la Universidad Autónoma del Estado de México dispuso de una nueva ley orgánica; se pusieron en operación 2 instituciones de educación superior: la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl y el Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec. “Para 1993, el número de educandos atendidos por el sistema educativo era mayor que la población de 22 entidades del país, individualmente consideradas” (Pichardo, 1993: 11).

En el rubro agropecuario, fueron entregados 23 873 certificados de derechos agrarios o ejidales y comunales; la entrega de 2 000 títulos parcelarios a sendos ejidatarios que se transformaron en propietarios, garantiza la seguridad de la propiedad. En el

servicio de abasto de agua potable, al inicio de la administración se cubría el 63% de las viviendas, al finalizar ésta, se logró cubrir el 86%, superior a la media nacional. Igualmente, en el servicio de alcantarillado en 1989, el 56% de las viviendas disponían de este servicio, al finalizar la gestión de Pichardo Pagaza se logró atender al 66% de las viviendas, ligeramente superior a la media nacional, pero alejado de la meta óptima. En materia de electrificación, se tuvo una cobertura del 93% de la población para que dispusieran de energía eléctrica (Pichardo, 1993).

GOBIERNO DE EMILIO CHUAYFFET CHÉMOR Y, POSTERIORMENTE, CÉSAR O. CAMACHO QUIROZ, 1993-1999

El 23 de Junio de 1993, el candidato al gobierno del Estado de México, por el Partido Revolucionario Institucional y, posteriormente, gobernador constitucional para el periodo 1993-1999, Emilio Chuayffet Chémor, cerró en el municipio de Chalco una serie de 19 foros de consulta popular, para la formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999. Dicho foro fue denominado “Combate a la pobreza extrema”, que a la postre, estaría considerado como uno de los cuatro objetivos o ejes de su acción de gobierno.

En ese entonces, se señalaba a nuestra entidad como la más poblada —lo que sigue siendo a la fecha—, constituida por un mosaico de realidades en donde el acelerado crecimiento demográfico ha sido factor determinante para agudizar las disparidades socia-

les. La concentración poblacional en las zonas urbanas y el paulatino abandono del campo y sus actividades productivas, ha generado fuertes contrastes en ambos espacios. Durante las últimas tres décadas, las condiciones de marginación se han desarrollado, lo mismo en las zonas urbanas que en las comunidades rurales del Estado. Esta tendencia correspondió con los problemas por los que atravesó la economía del país, cuyo decaimiento redujo las posibilidades de mejoramiento en los grandes núcleos y acentuó las limitaciones presupuestales.

Los dos tercios de la década antepasada, nos han revelado la estrecha relación entre desarrollo económico y desarrollo social. Esto ha alertado respecto a la urgente necesidad de rediseñar nuestros esquemas productivos y nuestras modalidades de participación social. En un lapso, no necesariamente breve, sociedad y gobierno han madurado las condiciones que ahora nos permiten mirar hacia fuera, para consolidar las condiciones económicas indispensables para crecer.

Es innegable que existen carencias, rezagos y urgentes demandas sociales, las cuales crecen de manera exorbitante, mientras que, por otro lado, los recursos públicos son cada vez más limitados y en menor cantidad. Pobreza y pobreza extrema han sido —y siguen siendo— de los grandes males que han sacudido a muchos de los países latinoamericanos, entre ellos, al nuestro y que los gobiernos poca capacidad denotan en combatirla.

La pobreza extrema, la que raya en la indigencia, la que puede ser definida como la carencia de alimentación básica, de satisfactores como agua, salud, educación, entre otros y en donde la carencia de los servicios principales, para el ser humano, tienen en nuestra entidad muchas causas y se localiza, de manera diversa, entre todas las regiones y los grupos sociales; en las zonas rurales, habitadas por indígenas, la baja productividad agrícola, así como, el abuso y la explotación de la fuerza de trabajo, provocan un abatimiento en el ingreso familiar que no alcanza ni la mitad del salario mínimo; el analfabetismo y la insuficiencia de servicios de salud se manifiesta con agudeza en municipios como San Felipe del Progreso, Temoaya y Temascaltepec, por citar algunos; en los municipios urbanos, en particular, en los conurbados con el Distrito Federal, el crecimiento derivado de la migración que trae consigo el desempleo y tiende a rebasar las transferencias de recursos gubernamentales para infraestructura urbana, servicios básicos y salud; la vivienda en los municipios conurbados es muy precaria, en Nezahualcóyotl, por ejemplo, el 13% de las viviendas comprendía sólo dos cuartos incluida la cocina y en Ecatezingo el número de viviendas que tenían techos de lámina o de material precario, rebasaba el 40%.

Ante desolador panorama, el gobierno de Emilio Chuayffet se propuso atender y combatir a la pobreza extrema, ofreciendo varios frentes de batalla, desde la óptica del nuevo gobierno en la entidad, a saber: El primero, un análisis de las causas que la generan y de las variables con las que se

expresa, así como, una detección precisa de regiones y grupos en las que se manifiesta.

El segundo, este combate supuso proyectos integrales que comprendan estrategias generales y particulares. Las estrategias generales hacen referencia a estimular la inversión, fomentar la capacitación para el trabajo, mejorar la calidad de los servicios, adoptar medidas para reactivar el cambio en la industria y mejorar el medio ambiente. Las particulares, para orientar sus efectos a regiones y grupos perfectamente identificados —lo que se vio en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con la llamada focalización de la pobreza—, mediante proyectos productivos, micro y pequeña industria en las zonas urbanas, proyectos agropecuarios y agroindustriales en zonas rurales deprimidas, para que los proyectos sean integrales a la iniciativa económica, debe correr paralela la acción del Estado, que haga factibles los proyectos en infraestructura hidráulica, caminos, electrificación, además de aquellos servicios básicos que de acuerdo con sus características, requieran las comunidades, sin excluir programas emergentes de seguridad, alimentaria en situaciones límite como sequías, inundaciones y contingencias que lo demanden.

El tercero, implicaba combatir las condiciones que la generan, pero las de fondo: como el analfabetismo y los bajos niveles de capacitación y de educación, la vivienda precaria, la desnutrición, la falta de seguridad social; y de seguridad jurídica, el desempleo y el subempleo, así como, las pautas culturales que la reproducen, entre las más importantes, el alcoholismo, la pater-

nidad irresponsable y una visión generalizada por desgracia sobre la fatalidad de los males que prevalece, particularmente, en las zonas rurales, sin menoscabo del respeto a la cultura popular urbana, o a la cultura de nuestras etnias. La pobreza desencadena sobre estructuras sociales que desencadenan la desigualdad, pero también desencansa en una mentalidad colectiva que debe transformarse.

El cuarto, hacía referencia a la participación coordinada de dependencias federales, estatales y municipales, donde se consideró urgente un sistema estatal de desarrollo social en el que converjan todos los sistemas de salud, de educación, de ecología, que redunden para combatir la pobreza, dentro de este sistema estatal estaba considerado como prioritario el Programa de Atención a la Pobreza Extrema y a la marginalidad social.⁷

Dos años después de iniciada su gestión, Emilio Chuayffet deja la gubernatura por recibir la invitación que le hiciera el entonces presidente Zedillo, para integrarse en el gabinete, ocupando la Secretaría de Gobernación, puesto del cual sería relevado posteriormente.

Durante el periodo de gobierno de César Camacho Quiroz, quien entra al relevo en la gubernatura del Estado, de 1995 hasta concluir el sexenio, en 1999, se marcó, en la política social, el papel del gobierno en el llamado *combate* a la pobreza extrema, reconociendo “dar la prioridad en atender, de manera diferenciada, a los más débiles de la sociedad, propiciando que la población

desarrolle su iniciativa y la participación de las comunidades, objeto de atención en las tareas de hacer, de la justicia social, la ética de la política, como lo expresaría el propio Camacho Quiroz en su segundo informe de gobierno (tercero del sexenio)” (Camacho, 1996: 37).

En el sexenio de Ernesto Zedillo se instrumentó, como política social, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, conocido como Progresá, dirigido a aquellas familias de escasos recursos, imposibilitados para atender las demandas sociales más urgentes en su sobrevivencia, pero con una característica peculiar que es la focalización de la pobreza, entre las familias más pobres, es decir, se selecciona entre los pobres a los más pobres, a través de distintas variables para tal efecto, asignando, entre otros apoyos, dinero en efectivo, equivalente a tres salarios mínimos, aproximadamente. En todo el país se aplicó, en los últimos tres años, dicho programa, no siendo la excepción nuestra entidad.

Derivado de la operación y puesta en marcha de la política social federal, algunos datos sobre las familias beneficiarias al cierre de los años 1998 y 1999 en el Estado, fueron: en 1998, en 64 municipios se benefició a 1 931 localidades, lo que representó una cobertura de 142 640 familias beneficiarias; mientras que en 1999, 66 municipios fueron atendidos, siendo 2 254 las localidades que beneficiaron a 155 224 familias (Conde, 2000: 153). Por otra parte, es de resaltar que dentro de los 10 municipios con mayor marginación del país, según el Centro de Desarrollo Municipal

(Cedemun) del gobierno federal, se encontraban los estados de Oaxaca (4), Chiapas (1), Veracruz (2), Puebla (1) y Guerrero (2). Por el contrario, los 10 municipios con menor índice de marginación están en las entidades federativas de Nuevo León (2), Sonora (2), Tamaulipas (1), Chihuahua (1), Jalisco (1) y Estado de México (3). En el caso de la entidad que nos ocupa, se hace referencia a los municipios de Coacalco de Berriozabal, Cuautitlán Izcalli y Metepec (Conde, 2000: 158).

No podemos dejar de mencionar en este *avance* de la entidad los limitados recursos que llegan a la población indígena del estado, considerando que existen varios grupos que comprenden este sector de la población, a saber: Mazahua, Otomí, Náhuatl, Matlatzinca y Tlahuica. El 81.3% de la población indígena se encontraba en 47 municipios del estado, en los cuales había 791 comunidades con más de 10 personas hablantes de la lengua indígena. De estos municipios el Consejo Nacional de Población (CONAPO) clasificó a 20 como de alta marginación, 7 de media marginación, 12 de baja marginación y 3 de muy baja marginación.

Los ingresos familiares son reducidos. El 85% de la población ocupada, de los municipios indígenas, gana hasta dos salarios mínimos. A nivel estatal este promedio es de 62.7% y en el plano nacional de 63.2%. Otras características en esta población son: la ausencia e/o insuficiencia de actividades generadoras de empleos y los bajos precios de los productos agropecuarios y artesanales.

De acuerdo con el Censo Nacional de Talla 1993,⁸ los niños de las zonas indígenas de la entidad, con edades de 6 a 14, años presentaron desnutrición crónica o retardo en el crecimiento de hasta 46% en promedio, mientras que el promedio estatal fue del 16.1% y el nacional del 18.4%, por lo que esta situación puede considerarse como una limitante del desarrollo físico e intelectual de los niños indígenas.

La falta de una nutrición adecuada origina, entre la población indígena, elevadas tasa de morbilidad y mortalidad, así como, bajo aprovechamiento escolar y poco rendimiento productivo de los individuos. La dieta alimenticia diaria, de los grupos indígenas, se caracteriza en su mayoría por consumir frijoles, tortillas, salsa y pulque.

A nivel nacional, en los municipios indígenas, para 1993, había un médico por cada 1 000 habitantes, para el ámbito estatal uno por cada 1 110; aún cuando existía la infraestructura necesaria, había un déficit de recursos médicos, equipamiento adecuado y del cuadro básico de medicinas, que repercutía en la eficiencia y/o calidad de los servicios médicos, problema que observamos en estos tiempos.

En el caso de este sector de la población, es decir, el del indígena, las instancias que se ocupan en la entidad, de dar la atención necesaria son, por parte del ámbito federal, el Instituto Nacional Indigenista (INI), y por el gobierno local, el Consejo para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM), creado durante este sexenio. Este último

organismo opera de manera descentralizada, cuyas funciones son las de impulsar estudios y políticas para el desarrollo integral de los pueblos indígenas y mejoramiento de sus condiciones de vida, aprobar el financiamiento para proyectos y servir como interlocutor de las instancias gubernamentales y enlace con los grupos indígenas.

Dentro de la estructura del CEDIPIEM participan, entre otros, representantes de los pueblos mazahua, otomí, matlatzinca, tlahuica y náhuatl; su oficina central o general está en la ciudad de Toluca y dos representaciones regionales, una en el Centro Ceremonial Otomí en Temoaya y otra en el Centro Ceremonial Mazahua en el municipio de San Felipe del Progreso, en las cuales se tiene, cada primer domingo de mes, sesiones de los representantes indígenas, principalmente los llamados jefes supremos.

A través de estas instancias, se ha querido vincular las estrategias de la política social, sobretudo en los grupos sociales indígenas que forman parte de la entidad, sin embargo, los efectos no han sido los mejores, si observamos que las fallas en el diseño de dicha política, generalmente, no toma en cuenta las condiciones en las que se desenvuelven dichos grupos sociales, o bien, son ajenas en la integración y/o participación de los mismos grupos para enfrentar de mejor manera el problema de la pobreza, por la que atraviesan las comunidades indígenas.

La gran complejidad que presenta nuestro Estado, indudablemente hace aún más difi-

cil la tarea de contrarrestar o aminorar la pobreza en el territorio, en la que la población vea verdaderamente avances significativos en sus niveles de vida y bienestar; sin embargo, quedan muchas acciones pendientes por realizar, el compromiso de “combatir” la pobreza aún no concluye, ni con el anterior gobierno, ni con el presente. Lo que sí es urgente, es ir atendiendo las causas que la originan, de fondo, de raíz y no únicamente atacar sus consecuencias, para aplicar solamente medidas que curen o alivien temporalmente dichos efectos. No en vano hemos tenido en estos últimos años, en el país, programas que han paliado a la pobreza y que al día de hoy vemos crecer, de manera preocupante, la población que se sume o hunde en ella –de acuerdo con las cifras recientes de Julio Boltvinik, “la población en México, que está en pobreza, ascendió un 10% en este sexenio, traducido en aproximadamente 70 millones de habitantes”– (2000: 8-11).

En el Estado de México, es de poner atención, entre otras regiones, en lo que es considerado como el cinturón de la pobreza, los municipios mexiquenses que rodean a la ciudad capital del país; los más representativos son: Los Reyes La Paz, Chimalhuacán, Valle de Chalco Solidaridad, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chalco, Tultitlán, Naucalpan, Tlalnepantla, Chicoloapan y Texcoco,⁹ lugares que concentran buena parte de la población y, por consecuencia, una de las de mayor demanda de servicios básicos como el agua potable, seguridad pública, centros de salud, educación, alimentación, entre otros, que permitan contar con una calidad de vida.¹⁰

SEGUNDA PARTE

GOBIERNO DE ARTURO MONTIEL ROJAS, 1999-2005

Las elecciones para gobernador del 4 de Julio de 1999 dieron como ganador a Arturo Montiel Rojas, abanderado del Partido Revolucionario Institucional, teniendo como adversarios a los candidatos de la coalición Partido Acción Nacional-Partido Verde Ecologista de México (PAN-PVEM), José Luis Durán Reveles y al de la coalición Partido de la Revolución Democrática-Partido del Trabajo (PRD-PT), Higinio Martínez Miranda, el primero obtuvo el 42.4% de la votación emitida, mientras que el segundo lugar obtuvo el 35.4% (PAN-PVEM), finalmente el tercer lugar lo ocupó el PRD-PT con el 22% de la votación (IEEM, 2000).

Como comentario al margen, la administración pública, en este periodo, se vio envuelta en varios acontecimientos que pocas veces habíamos presenciado, tales como la movilidad de funcionarios públicos en los distintos niveles de toma de decisiones, desde, secretarios, en su gran mayoría, pasando por la de subsecretarios, directores generales, directores de áreas y jefes de departamento, lo que indudablemente producía un efecto de inseguridad e inestabilidad en el ejercicio y cumplimiento de sus funciones en la atención a los diversos problemas que aquejan a la entidad; la habilidad política para operar, el gobernador Montiel, frente a un congreso local, adverso a su partido político, con base en los resultados electorales para renovar alcaldías

y diputaciones locales, en la jornada electoral del 2 de Julio de 2000, tratándose por primera vez de elecciones concurrentes con las federales en la entidad. En dicha jornada, el PRI ocupó la segunda fuerza electoral, mientras que el PAN asumió la primera. Sin embargo, semanas después, una fracción de diputados panistas se declara independientes, con lo cual, “facilitó” que el partido de Montiel recuperara la supremacía en el recinto legislativo; la imagen promocionada del gobernador Montiel, no sólo al interior del estado, sino en el concierto nacional e internacional, en miras de un proyecto personal hacia las elecciones presidenciales del 2006, como así lo demuestran los diferentes viajes que tuvo al extranjero; el manejo de recursos financieros que han puesto en el ojo del huracán no solo al propio Montiel Rojas, sino a sus hijos Juan Pablo y Arturo Montiel Yáñez y a su segunda esposa, Maude Versini, con relación a su patrimonio familiar y a la fortuna que éstos generaron en los últimos años.

El Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, de este gobierno, fue estructurado en 10 grandes temas, en aras de atender la complejidad que durante décadas ha venido manifestando el estado, como se ha mencionado líneas arriba. Es así como se plantea este documento los siguientes rubros:

- Principios políticos
- Temas estructurales del desarrollo estatal
- Seguridad pública y procuración de justicia

- Desarrollo económico y empleo
- Desarrollo social y combate a la pobreza
- Desarrollo regional
- Modernización integral de la administración pública
- Desarrollo urbano sustentable
- Financiamiento para el desarrollo
- Desarrollo político (GEM, 1999: 7-8)

En el tema de desarrollo social y combate a la pobreza, se manifiesta una preocupación por este fenómeno, no sólo económico, sino social, que aqueja a buena parte de la población en México y en el que el Estado de México no escapa a dicha complejidad. Ya en la administración de Emilio Chuayffet, en el plan de desarrollo estatal, se planteó como uno de los ejes principales el combate y erradicación de la pobreza, pero también, como parte de una política social nacional emprendida en el salinismo, a través del Pronasol.

Para la administración montielista, en el mencionado documento se abordan para este tema

los asuntos de alimentación, salud y asistencia social, seguridad social, vivienda, educación para el desarrollo integral, identidad mexiquense, cultura y arte, educación física, deporte y recreación, investigación, ciencia y tecnología, desarrollo integral de la familia, el papel fundamental de la mujer y la perspectiva de género, atención a la población infantil, oportunidades para los jóvenes, apoyo a los adultos mayores, atención a personas con discapacidad y grupos étnicos” (GEM, 1999: 107-150).

Como parte de las estrategias que planteó el gobierno estatal para atender los rezagos sociales, así como para tratar de instrumentar una eficaz y amplia política social, que articulara y promoviera el desarrollo regional, ya que se adolecía del marco normativo que coadyuvara a un desarrollo sustentable de largo plazo y que, al mismo tiempo promoviera la coordinación de esfuerzos para impulsar ese desarrollo, el 13 de Diciembre de 2001, la LIV Legislatura aprobó el Decreto del Ejecutivo, por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y se crea la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesem) como una dependencia encargada de planear, coordinar, dirigir y evaluar la política en materia de desarrollo social, desarrollo regional e infraestructura y la promoción social.

Posteriormente, durante este gobierno, fue aprobada la Ley de Desarrollo Social del Estado de México, a través de la cual se establecen las bases para contribuir a un desarrollo sustentable, con miras de largo plazo, dándole énfasis a la coordinación de acciones entre los ámbitos municipal, estatal y federal.

Por lo que se refiere al desarrollo social y combate a la pobreza, en el periodo que se señala, el gobierno de Montiel Rojas enfrentó varios problemas, al iniciar su gestión, en rubros como los señalados en el párrafo anterior. De esta manera, en el diagnóstico que lleva a cabo el gobierno estatal, resalta algunos datos en rubros como:

Alimentación

1. La deficiencia es la nutrición que impacta irreversiblemente a los niños menores de 5 años y a mujeres embarazadas en periodo de lactancia.
2. Los aspectos culturales, educativos y económicos son determinantes en los hábitos de consumo y en la forma de acceder a los alimentos. Las áreas rurales y marginadas son las más afectadas, manifestándose en bajo rendimiento escolar, deficiencia en el crecimiento y desarrollo integral del individuo.
3. Contrario a las zonas rurales, en las zonas urbanas se manifiesta la tendencia creciente a una alimentación basada en productos industrializados, de rápida preparación y fuera del hogar, representan un alto riesgo en la salud y alimentación de sus habitantes.
4. La Organización Mundial de la Salud define las desviaciones en la alimentación como problemas de salud pública. En ese sentido, las experiencias arrojadas por el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), en los ochenta, la Encuesta Nacional de Nutrición, el Programa de Nutrición y Salud y, recientemente, el Progreso, además de otros locales, como los desayunos escolares y la distribución de despensas, son algunas experiencias de estudios y programas implementados a favor de la alimentación.
5. De no atender debidamente el problema alimentario de manera oportuna, los daños a la salud en la población tenderán a

escalar los primeros lugares en las tasas de morbilidad y mortalidad general.

6. Las repercusiones en el ámbito social, se acentúan formando parte de un círculo vicioso, donde convergen: la desnutrición, pobreza, bajo nivel educativo, marginación, insalubridad y delincuencia.
7. Es menester que las instancias gubernamentales, con la suma de organizaciones civiles, enfrenten la desnutrición en grupos vulnerables y, al mismo tiempo, fomenten la educación en la población, para la adquisición y preservación de hábitos que favorezcan una buena alimentación.

Salud y Asistencia Social

1. La salud, como derecho fundamental del ser humano, debe permitir al individuo tener una mayor protección y logro del bienestar personal y colectivo, propiciando un desarrollo integral de su capacidad física e intelectual.
2. La salud se ve deteriorada por el bajo nivel nutricional, condiciones ambientales y de saneamiento desfavorable, promiscuidad, hacinamiento, situación económica deprimida, desempleo o subempleo y bajo nivel de educación.
3. El índice de enfermedad como el de tipo infeccioso más vulnerable, en grupos como el de los niños y los ancianos, sin dejar de mencionar las tasas de morbilidad y mortalidad en la mujer en edad fértil, aunado a lo anterior, en los últimos años

se observa un incremento de estos índices por causas violentas, accidentes y padecimientos crónico degenerativos.

4. La tasa de natalidad ha mostrado una tendencia descendente en la última década, "...en 1999 hubo aproximadamente 23.05 nacidos vivos, registrados por mil habitantes..., entre 1990-1999 se presentó un decremento de poco más de cinco puntos" (GEM, 1999: 109).
5. En la tasa de mortalidad se observa una tendencia descendente en el mismo periodo, lográndose abatir en 12.7% (GEM, 1999: 109), predominando como causas de defunción, los padecimientos infecciosos y las enfermedades crónico degenerativas.

6. "La esperanza de vida al nacer se ha incrementado para ambos sexos. Para 1998 era de 70.9 años en hombre, y de 77.3 años en mujeres (un promedio de 74.1), si tomamos en cuenta que para 1990 era de 71.39 y en 1995 fue de 73.28" (GEM, 1999: 247).
7. En los últimos años, se perciben índices de incidencia en enfermedades de tipo infeccioso, propias de una población marginada, predominando, gastroenteritis, infecciones de vías respiratorias y parasitosis de diversos tipos.

Seguridad Social

1. La seguridad social concebida como el derecho del ser humano para acceder a

la salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales, necesarios para el bienestar individual y colectivo, como obligación del gobierno.

2. Instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM), conforman la seguridad social en la entidad.
3. “Para el inicio de esta administración se contaba con 211 118 personas con pensión, de las cuales, el 85.2% son atendidas por el IMSS, el 9.3% por el ISSSTE, el 5.4% por el ISSEMyM y el 0.2% restante por otro tipo de instituciones” (GEM, 1999: 112).
4. Es importante fomentar que toda persona, que habite en la entidad, tenga posibilidades de acceder a un mejor nivel de vida, para ello, es fundamental la creación de fuentes de empleo y, con ello, posibilitar su ingreso a la seguridad social, garantizando que se otorguen las prestaciones a que tienen derecho.
5. Es impostergable el análisis y adecuación de los actuales sistemas de financiamiento de la seguridad social, con el fin de propiciar el sano equilibrio en sus finanzas y no continuar como una carga pesada para las finanzas públicas.

Vivienda

1. Otro derecho de toda persona es tener acceso a una vivienda digna, como una condición para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En los últimos años, hemos visto un deterioro económico importante, situación que inhibe el poder adquisitivo y la capacidad de ahorro; aunado a lo anterior, tenemos los altos costos del suelo y vivienda que se ofertan, impidiendo que un elevado número de familias tengan acceso al mercado formal de la vivienda.
2. Los procesos inflacionarios inciden en esta problemática, lo que da, como resultado, incrementos a los insumos, generalmente mayores a los que se determinan sobre el salario mínimo (como ejemplo, vemos el incremento constante de insumos como gas, gasolina, energía eléctrica, alimentos varios, por citar algunos casos).
3. La demanda de suelo para vivienda, en las zonas metropolitanas, se ha ubicado en lugares periféricos, en áreas poco propicias para el desarrollo urbano; ya que si éste es bajo, por el valor de su naturaleza agrícola y en su mayoría perteneciente al régimen agrario, provoca un alto costo social y económico para las ciudades, debido a que obliga a realizar grandes inversiones para la ampliación de los servicios e infraestructura, que se requieren para su incorporación a las áreas urbanas.

4. El acceso a este tipo de suelos da como resultado implicaciones legales y políticas en muchas ocasiones conflictivas, dada la transformación de las formas colectivas de tenencia ejidal o comunal a formas de propiedad privada, generando fenómenos especulativos y de anarquía en el proceso de urbanización.
 5. “Por medio de promotores privados y grupos sociales, para 1997 se edificaron 26 740 viviendas, en 1998 decayó a 15 000 unidades, la menor cifra durante el periodo 1994-1999” (GEM, 1999: 113).
 6. “En las zonas rurales, tenemos otro problema fuerte, la demanda de vivienda no escapa a la atención del gobierno, ya que alrededor de 160 mil viviendas se encuentran con techumbres deterioradas, 105 mil con pisos de tierra y se estima que cerca de 22 mil familias habitan en casas de un solo cuarto. A ello se suma la demanda de servicios y equipamientos básicos e infraestructura” (GEM, 1999: 113).
- Cabe hacer mención que, en esta administración, se dio un paso interesante en la política social en miras de atender el combate a la pobreza, a través de programas y proyectos concebidos bajo un carácter incluyente, integrador y participativo. Es así como, en la Gaceta del Gobierno del 1 de Julio del 2002 se crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México (CEMAPEM), como un organismo público descentralizado de carácter estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad.
- Las funciones que le asignaron al CEMAPEM, desde su creación, fueron:
- I. “Desarrollar investigaciones y estudios integrales para identificar los factores que impiden el desarrollo de las poblaciones asentadas en regiones urbanas o rurales del territorio estatal.
 - II. Proponer estrategias, mecanismos y acciones, tendientes a combatir las causas que inciden en la falta de desarrollo sustentable de las poblaciones urbanas o rurales de la entidad.
 - III. Opinar sobre el contenido y su reforma a las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general, que permitan agilizar la puesta en marcha de programas destinados al combate a la pobreza.
 - IV. Organizar foros, congresos, seminarios, talleres y mesas de trabajo, con la participación de instituciones académicas de nivel superior, tales como, colegios, barras, gremios y asociaciones de profesionistas de todas las ramas de las ciencias sociales y disciplinas afines, sobre proyectos de investigación, programas y proyectos encaminados a combatir eficazmente la pobreza o que impliquen un beneficio social.
 - V. Difundir los resultados de sus estudios, investigaciones y proyectos, tan-

to en el ámbito académico como al público en general.

- VI. Crear, concentrar y administrar un acervo bibliográfico, cartográfico, estadístico y de medios de comunicación, relativo a las políticas e instrumentos del desarrollo social.
- VII. Promover la consolidación de un cuerpo especializado y profesional de investigadores sobre los temas de la pobreza y la marginación, cuya opinión permita a la dependencia rectora, la formulación de políticas y la toma de decisiones para establecer acciones encaminadas al desarrollo social.
- VIII. Promover y brindar sus servicios a las instancias federales, estatales y municipales, así como a los sectores privado y social, cuando así lo soliciten.
- IX. Establecer vínculos permanentes con instituciones académicas nacionales e internacionales para fomentar el intercambio de ideas y proyectos encaminados al desarrollo social” (GEM, 2002a: 2).

Es así como dicha administración, bajo la óptica del gobierno en cuestión, plantea la necesidad de procurar el bienestar de la sociedad, optimizando los recursos, canalizándolos a través de sus acciones y programas de desarrollo, traducidos en obras y servicios, a aquellos que más lo necesitan; por otra parte enfrenta el reto mayúsculo de toda

acción de gobierno que es la de velar por la armonía en una sociedad, donde las desigualdades sociales son el foco de atención que requiere de la eficacia y eficiencia de las políticas sociales, destinadas para contrarrestar y atacar no sólo las consecuencias de la pobreza, sino las causas de ésta, en ese sentido, la conformación de un organismo con tareas puntuales en materia de desarrollo social en la entidad, como el CEMAPEM, obliga al quehacer gubernamental a atender seriamente dicho fenómeno, a través de programas y proyectos específicos, que partiendo de elementos reales y viables, basados en la correcta identificación de las áreas y zonas de marginación social del territorio estatal, permitan su adecuada instrumentación.

Otro elemento que atrae la atención de dicha decisión gubernamental es el hecho de tratar de contribuir, desde la administración pública estatal, con un ente que promueva la investigación en el campo de las Ciencias Sociales de una manera analítica y, sobre todo, acorde a los lineamientos que tiene a su cargo la dependencia específica a que está adscrito dicho organismo, en este caso a la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad.

Así vemos que, con la creación del Centro en cuestión, es relevante el propósito, al menos así se deja entrever, de buscar y establecer mecanismos que ataquen frontalmente a la pobreza y la marginación que sufren, a la fecha, muchos de los habitantes mexiquenses, donde el diseño de programas, proyectos, alternativas y soluciones que, conjuntamente con las instituciones federales, estatales, municipales e interna-

cionales, permitan implementar las acciones gubernamentales que procuren combatir, eficaz y eficientemente, las causas que impiden un desarrollo armónico, en todos sus aspectos, de determinados sectores de la población en el estado.

Uno de los sectores de la población más vulnerable de los efectos de la pobreza, tanto a nivel nacional como estatal, son los grupos étnicos, éstos están formados por una gran diversidad de pueblos y comunidades que los une y los distingue del resto de la sociedad, ya que son portadores de maneras diferentes de entender el mundo y organizar la vida. “Según el Instituto Nacional

Indigenista, existen 56 grupos étnicos en el país, lo que representan entre el 10% y el 12.5% de la población total, con una estimación entre ocho y 10 millones de habitantes” (GEM, 1999: 146).

Para 1995, con los datos del Censo de Población y Vivienda, la entidad registró a 310 785 hablantes de lengua indígena. De ellas, 247 492 corresponden a los pueblos originarios de la entidad y 63 293 a otros pueblos indígenas, originarios de otras entidades de la República Mexicana. El cuadro siguiente nos muestra el panorama de los hablantes de lengua indígena en el Estado de México:

Cuadro no. 1
HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Tipo de lengua	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
Mazahua	105 784	34.04	49 679	15.99	56 105	18.05
Otomí	100 773	32.42	48 517	15.61	52 256	16.81
Náhuatl	39 823	12.81	20 110	6.47	19 713	6.34
Matlatzínca	684	0.22	338	0.11	346	0.11
Tlahuica	428	0.14	212	0.07	216	0.07
Otras lenguas	63 293	20.37	32 025	10.31	31 268	10.06
Total	310 785	100	150 881	48.56	159 904	51.44

FUENTE: GEM, 1999: 149

Como se puede observar, históricamente, cinco pueblos indígenas han compartido el territorio estatal: mazahua, otomí, náhuatl, matlatzínca y tlahuica. En el caso del pueblo mazahua, éste se asienta en su gran mayoría (94.18%) en los municipios de Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Donato Guerra, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jocotitlán, El Oro, San Felipe del Progreso, Temascalcingo, Villa de Allende y Villa

Victoria. Por su parte, el pueblo otomí se ubica en los municipios de Acambay, Aculco, Amanalco de Becerra, Chapa de Mota, Jilotepec, Jiquipilco, Lerma, Morelos, Temoaya, Otzolotepec, Tianguistenco, Timilpan, Toluca, Villa del Carbón y Zinacantan.

El pueblo náhuatl se localiza en los municipios de Sultepec, Temascaltepec, Tenango

del Valle, Texcoco, Xalatlaco y Tejupilco. Por lo que respecta al pueblo matlatzinca, éste está establecido en la comunidad de San Francisco Oxtotilpan, perteneciente al municipio de Temascaltepec, con una representación mínima del total de la población indígena, como se ve en el cuadro no. 7. Finalmente, el pueblo tlahuica se ubica en las comunidades de San Juan Atzingo, Santa Lucía, Lomas de Teocalzingo, colonia Gustavo Baz Prada y El Totoc, del municipio de Ocuilan (GEM, 1999: 149-150).

Aunado al panorama anterior, resulta importante señalar que nuestra entidad se ha convertido en receptora, en los últimos años, de población indígena originaria de otros estados del país, quienes buscan mejorar sus condiciones de vida y que enfrentan situaciones de explotación y marginación por sus propias características indígenas. Este movimiento ha ocasionado en la entidad problemas de crecimiento demográfico, asentamientos irregulares y falta de servicios públicos. Los municipios que más han recibido a esta población de indígenas son Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán, Ecatepec y Nezahualcóyotl, principalmente (GEM, 1999).

Algunas de las características que presenta la población indígena en el estado son: la población económicamente activa asentada en estas zonas solo representa el 36%; alrededor del 40% de las viviendas carecen de agua entubada; el 88% no cuenta con drenaje y el 61% de estas viviendas tiene piso de tierra. Los niños de cinco años que asisten a la escuela solamente es el 32%; de seis a catorce años la cifra as-

ciende a 74%. El 41% de la población son eminentemente analfabetos, mientras que el 13% cuenta con primaria concluida. El 5.5% de los habitantes son monolingüistas (GEM, 1999).

Con datos proporcionados del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000, la entidad, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, diseñó el Índice de Vulnerabilidad Social¹¹ para el Estado de México, que permitiera expresar las condiciones de fragilidad social, sumando otras variables¹² a aquellas que miden la pobreza, utilizando para ello, el nivel de agregación del Área Geo-Estadística Básica (AGEB) a fin de poder hurgar en las desigualdades que persisten al interior de los municipios, fundamentalmente, aquellos con población preponderantemente urbana.

...El objetivo de elaborar un indicador a nivel de AGEB parte del hecho de que alcanzar el pleno desarrollo social, la equidad y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, exige la identificación desagregada de las diferentes dimensiones y partes que conforman un territorio, un municipio o una región. La identificación de las diferentes características intramunicipales constituye una poderosa herramienta para la planeación y el desarrollo municipal. Esta perspectiva que toma, las distintas AGEB de la entidad, como universo de estudio, no busca sustituir los aportes que se han hecho en materia de marginación en los espacios rurales, en todo caso, permitiera complementar estos últimos, bajo el entendido de que es pertinente tener dos indicadores que hagan posible evaluar dos realidades distintas (GEM, 2002b: s/p).

Asimismo, con dichos resultados del XII Censo General de Población y Vivienda de 2000, la entidad presenta algunos indicadores socioeconómicos, entre los que resaltan:

Población total	13 096 686
Población total analfabeta mayor de 15 años	838 188
Población total sin primaria completa mayor de 15 años	2 729 349
Población total de ocupantes en viviendas sin drenaje ni sanitario exclusivo	1 066 070
Población total de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	235 740
Población total de ocupantes en viviendas sin agua entubada	815 924
Población total en viviendas con algún nivel de hacinamiento	6 239 971
Población total de ocupantes en viviendas con piso de tierra	941 652
Población total en localidades con menos de 5 000 habitantes	2 538 138
Población total ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	6 471 073

FUENTE: Elaboración propia, con base en información de COESPO, 2000.

Bajo este panorama, la entidad presenta un índice de marginación de -0.6046, ubicándose como una de las entidades federativas en el grado bajo de marginación, como se verá más adelante.

Es así como el gobierno del Estado consideró como Regiones Prioritarias y Especiales de atención al fenómeno de la pobreza, con dicho índice de vulnerabilidad social, a las siguientes áreas:

Regiones Prioritarias		Regiones Prioritarias Urgentes (localidades indígenas)
Urbanas	Rurales	
Chimalhuacán-La Paz	Sultepec	Morelos
Chalco-Ixtapaluca-Valle de Chalco Solidaridad	Villa Victoria	Temascalcingo
Tlalnepantla-Ecatepec	San José del Rincón	Atlacomulco
Atizapán-Nicolás Romero-Cuatitlán Izcalli		San José del Rincón
Almoloya de Juárez-Metepec-Toluca-Zinacantepec-Lerma-San Mateo Atenco		San Felipe del Progreso
		Donato Guerra
		Temascaltepec
		Sultepec
		Ocuilán
		Temoaya
		Texcoco

FUENTE: Elaboración propia, con información del Gobierno del Estado de México (2002b: s/p).

Como parte de algunos de los resultados en la gestión de Arturo Montiel, en materia de desarrollo social, según la visión del propio gobierno, se pueden señalar seis rubros

sobre los cuales descansó el quehacer público, como uno de los ejes rectores, previsto en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005:

1. Creación de la Secretaría de Desarrollo Social

El 3 de Diciembre de 1999, por acuerdo del Ejecutivo Estatal, se creó la Coordinación General de Desarrollo Social, como una unidad administrativa, cuyo objetivo es coadyuvar con las dependencias y organismos de la administración pública estatal, en la política de desarrollo social. Sin embargo, se hizo indispensable fortalecer los órganos administrativos, encargados de llevar a cabo tan importantes funciones, para investirlos de funciones y atribuciones que conjugaran, en una sola dependencia, todas las políticas y programas sociales.

Como se señaló líneas arriba, el 13 de Diciembre de 2001, la legislatura local aprobó el Decreto del Ejecutivo en el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y se crea la Sedesem. A la secretaría en cuestión, se le dotó de una estructura descentralizada de doce Delegaciones regionales para el apoyo operativo de las funciones de planeación del desarrollo, promoción de los programas sociales, la vinculación interinstitucional y la promoción social.

Se sectorizaron a la Sedesem el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México (CEDIPIEM),¹³ el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México (CEMAPEM), la Junta de Asistencia Privada del Estado de México (JAPEM), el Instituto Mexiquense de la Juventud del Estado de México (IMEJ) y el Instituto de la Mujer del Estado de México (IMEM).

2. Fortalecimiento del marco jurídico para el desarrollo social.

Durante la administración de Montiel Rojas se creó y promulgó la Ley de Desarrollo del Estado de México, con la idea de contar con bases firmes para un desarrollo sustentable y de largo plazo, con énfasis en la coordinación de acciones entre los ámbitos municipal, estatal y federal. En dicha ley se plasma el trabajo legislativo de las diferentes fuerzas políticas –recordando su composición plural y partidista, que ha caracterizado desde 1996, a la fecha, a la legislatura estatal–, así como el de las participaciones de los sectores social, privado y académico.

3. Planeación e investigación para el desarrollo social.

En congruencia con el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, se elaboró el programa Sectorial de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 2003-2005, herramienta de planeación en la que se concentraron los objetivos y estrategias de la política social de la entidad, particularmente, en los rubros de alimentación, salud y asistencia social, seguridad social, educación para el desarrollo integral, identidad mexiquense, cultura y arte, cultura física y deporte, investigación, ciencia y tecnología, desarrollo integral de la familia, papel de la mujer y perspectiva de género, atención a la población infantil, oportunidades para los jóvenes, apoyo a adultos mayores, atención a personas con discapacidad, grupos étnicos y desarrollo social.

Para dar seguimiento a las acciones comprendidas en este programa, se instaló en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem)¹⁴ el Subcomité Sectorial de Desarrollo Social y Combate a la pobreza, órgano en el que confluyó la participación de los tres ámbitos de gobierno, de instituciones de educación superior, de asistencia privada y organizaciones de la sociedad civil, a favor de la población más desprotegida de la entidad.

En el año de 2002, la Sedesem elaboró el Índice de Vulnerabilidad Social, como el primer diagnóstico de marginación urbana, este instrumento sirvió de base para que el Consejo Nacional de Población (Conapo) formulara el Índice de Marginación Urbana a nivel nacional.

En el marco de la estrategia de combate a la pobreza y con el objeto de promover, según el gobierno estatal, un desarrollo con rostro humano, se creó el 1 de Julio de 2002 el CEMAPEM, lo cual, para la entidad, la colocó a la vanguardia en el ámbito nacional, en el estudio y análisis de las formas de desarrollo que permitan prevenir y combatir la marginación y la pobreza, ya que es considerado el único en su tipo a nivel nacional.

La investigación documental y de campo, que realiza el CEMAPEM, permite sustentar las políticas de atención a la pobreza y los programas de carácter social, centrando el estudio de los niveles, causas y efectos de la marginación y la pobreza como son: la deserción escolar, el desempleo, la falta de capacitación para el trabajo, la exclusión de género o la discriminación; así como en

temas relevantes que inciden en los modelos integrales de desarrollo social y sustentable, como son: el agua, la seguridad alimentaria, la elaboración de proyectos y cadenas productivas, la identidad, el capital social y el potencial de desarrollo, así como, en los retos de las metrópolis.

El tema de la seguridad alimentaria y la nutrición de los mexiquenses se concibió por parte de este gobierno, como una de las prioridades. Al inicio de esta administración no existía un programa que promoviera el acceso suficiente a alimentos de alto contenido nutricional para las familias que viven en situaciones de pobreza. A través de la distribución de desayunos escolares y despensas, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México (DIFEM) enfoca los esfuerzos para atender a la población infantil en materia alimentaria.

Es así como el gobierno del Estado creó el Consejo Mexiquense de Seguridad Alimentaria (Comesa) con la participación de empresarios, productores y organizaciones de la sociedad civil. A la par, se puso en marcha un Programa de Seguridad Alimentaria que incide en la accesibilidad y disponibilidad de alimentos, así como en la orientación nutricional. Este programa propuso como objetivo, mejorar los niveles de bienestar de las familias mexiquenses en condiciones de marginalidad, vulnerabilidad y pobreza, mediante la instrumentación de acciones y estrategias articuladoras de orientación, capacitación, apoyo alimentario y consolidación de las organizaciones sociales e incluyendo la participación acti-

va y comprometida de los sectores público, social y privado.

Esta estrategia fue reconocida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), al ser un programa pionero a nivel nacional. Durante el gobierno de Montiel Rojas, este programa fue operado en los municipios de Almoloya de Juárez, Amanalco, Apaxco, El Oro, Ixtapan del Oro, Jilotepec, Metepec, San Felipe del Progreso, Papalotla, Tepetlaoxtoc, San José del Rincón, San Mateo Atenco, Villa de Allende, Villa Victoria, Zacazonapan y Zumpango (GEM, 2005: 6).

4. Atención integral a grupos sociales

En este apartado, el papel de la mujer y la perspectiva de género se ha convertido en tema nodal en el desarrollo social, si tomamos en cuenta el rol que ha venido desempeñando la mujer en la vida del país y de la entidad, no solo como generadora de la vida humana, sino por el papel activo en la dinámica económica, social, política, cultural y educativa, que ha desempeñado a lo largo de su existencia y que, en los últimos años, se le ha dado el lugar que merece al lado del hombre, como una lucha incansable e inquebrantable que emprendió el género femenino en el devenir histórico de nuestra sociedad. Basta recordar que no es sino hasta 1953 que se le reconoce a la mujer el derecho al sufragio a nivel nacional en nuestro país.

El 18 de Diciembre de 2000 se creó el Instituto Mexiquense de la Mujer (GEM, 2005:

7) como un organismo descentralizado de carácter estatal y con una estructura operativa regional que permitió fomentar la organización y participación activa de las mujeres en todos los aspectos de su desarrollo. En coordinación con los Ayuntamientos y para efecto de cumplir su cobertura, se crearon instancias de apoyo a la mujer en 112 municipios.

Para atender el problema de la violencia familiar y en virtud de que no existía legislación sobre el particular, el 1 de Enero de 2003 se creó la Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar en el Estado de México (GEM, 2005), siendo un instrumento jurídico que tutela y protege la integridad física, psicológica y sexual de quienes son víctimas del maltrato en el seno de la familia. Asimismo, se creó el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar, como un órgano coordinador de los programas federales, estatales y de la sociedad civil, dirigidos a la atención de esta problemática.

De manera coordinada con los Ayuntamientos de la entidad se instalaron 10 Centros Regionales y 60 Casas Municipales de Atención a la Juventud, a través de las cuales se ofrece una gama de servicios y programas entre los que destacan: el uso de equipo de cómputo e internet sin costo, facilidades en la organización de eventos, participación en jornadas comunitarias, participación en cursos, pláticas y talleres.

Mediante la suscripción de convenios de colaboración con diversas instancias públicas y privadas, se impulsaron diversas

actividades, para brindar oportunidades a los jóvenes, como: promoción del empleo, bolsa de vacantes, descuentos en diferentes centros educativos en inscripciones y colegiaturas, entre otros. Se realizaron distintas convocatorias como el autoempleo juvenil, incentivando los mejores proyectos productivos sustentables (creativos y recreativos); foros dirigidos a impartir y difundir, entre los jóvenes, conocimientos básicos en materias de oratoria, análisis y debate político, herramientas imprescindibles para la construcción de una sociedad democrática.

Como se mencionó líneas arriba, el Ejecutivo Estatal, mediante acuerdo de fecha 17 de Junio de 2002 (GEM, 2005: 8), adscribió el CEDPIEM a la Sedesem. El Consejo tuvo un presupuesto en cinco años de existencia de 21 millones de pesos, para esta administración se elevó el presupuesto a 45.5 millones de pesos, es decir, un 46% más que en los cinco años anteriores (GEM, 2005). La legislatura local aprobó la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, en la cual se contempla la atención específica, por parte de las diversas instancias, del gobierno estatal a los pueblos indígenas originarios y migrantes. Por otra parte, el gobierno, según éste, fortaleció la participación de representantes indígenas al interior del órgano de gobierno del CEDPIEM, promovándose además su participación dentro del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

El CEDPIEM desarrolló, de acuerdo a la administración montielista, acciones encami-

nadas al beneficio comunitario, relacionadas con la construcción y el mejoramiento de la vivienda, obras de electrificación y de rehabilitación de caminos y calles, letrización, rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable, impulsó a la creación de empleo al interior de las comunidades. Asimismo, llevó a cabo actividades que tienen que ver con el fortalecimiento de la cultura indígena, realizándose por vez primera un festival cultural de identidad, así como la edición de un mapa de identidad étnica y una revista cultural. Se llevó a cabo el Congreso Internacional de Políticas Indígenas, espacio en el que académicos e investigadores disertaron sobre el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

El gobierno estatal, en materia de atención a los pueblos indígenas, planteó considerar el fortalecimiento de programas como los de sanitarios ecológicos secos, autoconstrucción de vivienda, financiamiento a pequeños productores y comerciantes indígenas, así como aquellos que permitan la difusión y el enriquecimiento de las diversas manifestaciones de la cultura indígena.

Si en sus primeros cinco años del CEDPIEM se llevaron a cabo 39 proyectos culturales en beneficio de éstos, durante la administración montielista se apoyaron 184 proyectos, encaminados a preservar las costumbres y tradiciones de los pueblos y comunidades indígenas, asimismo, se editaron 52 publicaciones que tienden a fortalecer los valores y la identidad de los pueblos indígenas (GEM, 2005).

5. Fomento de la Participación Ciudadana e Inclusión de Grupos, Organizaciones Sociales e Iniciativa Privada en las tareas del Desarrollo

La evolución y crecimiento de asistencia privada en la entidad, generó la necesidad de contar con un órgano que ampliara sus funciones de fiscalización de la labor asistencial y fungiera como una institución de promoción e impulso, que contribuya al desarrollo de este importante sector, ya que los nuevos tiempos no pueden ser ajenos a la asistencia privada y, menos aún, al auxilio de los que menos tienen, por lo que fue necesario tratar de transformar la visión asistencial y la colaboración de los particulares con el gobierno de la entidad, para coadyuvar en un impacto positivo.

Con el propósito de iniciar una política de promoción y fomento de la asistencia privada en el estado, la junta de Asistencia Privada se transformó en un organismo descentralizado, cuyo objeto es el cuidado, vigilancia, fomento y apoyo de las instituciones de Asistencia Privada (IAP's) del Estado de México. Entre otras de sus actividades, está la de convocar a diversos actores sociales a sumarse a las tareas de asistencia social que realiza el gobierno de la entidad.

De esta manera, se creó el Consejo Mexiquense de Adopciones en coordinación con el DIF, el cual, permite agilizar los trámites de adopción, procurando coordinar esfuerzos entre las autoridades e instancias que intervienen en el proceso.

Se instrumentó el Centro de Distribución Asistencia, en donde se concentran los donativos en especie que reciben la JAPEM, para ser asignados entre las IAP's del estado. Al mismo tiempo, a través del programa de Gestión de Donativos, se entregaron más de 1 700 donativos en especie con un valor superior a los 6 millones de pesos. Con relación a los donativos internacionales se concretó una donación de la Global Operation and Development, USA, de equipo y suministros médicos con un valor de 2.2 millones de pesos (GEM, 2005: 9).

Colocando a la junta como la primera en el país en obtener un donativo de esta naturaleza.

En la entidad se constituyeron, durante el periodo en cuestión, un total de 233 IAP's, de las cuales operan 163 en 42 municipios del Estado, las cuales brindan diversos servicios asistenciales a más de 400 000 personas en situación de vulnerabilidad.

6. Coordinación Intergubernamental para el Desarrollo Social

Influir y participar en la toma de decisiones para orientar los recursos hacia la atención de la población marginada y en pobreza de la entidad con base en las necesidades propias del estado, se hace necesario considerar estas acciones como una prioridad de los gobiernos, tanto del ámbito estatal como municipal, de ahí que todos los municipios cuenten al menos con un Programa de Desarrollo Social, para el caso de nuestra entidad.

Para lograr lo anterior, el Gobierno del Estado de México en coordinación con el Gobierno Federal y los Gobiernos Municipales, han intensificado sus esfuerzos para el cumplimiento de este objetivo, mediante los programas de:

- a) Oportunidades. El Programa Oportunidades, denominado en el sexenio del gobierno de Zedillo bajo el nombre de Pprogres, beneficiaba a 131 mil familias de la entidad. Con el acercamiento del gobierno estatal con el federal, el programa atiende a 383 mil familias, es decir, 318% más durante esta administración. Con recursos propios de la entidad, se prestan los servicios educativos y de salud para los beneficiarios (GEM, 2005: 10).
- b) Empleo Temporal. En este programa, año con año, se incrementó la inversión estatal, mientras que la inversión federal disminuyó. Se logró que los criterios para la asignación de recursos se definieran conjuntamente entre estado y federación, con base en los indicadores del Instituto de Geografía, Estadística y Catastro del Estado de México (INEGI-IGECEM) y del CONAPO-COESPO, lo que permitió una mayor eficiencia y eficacia en el objetivo de atender la pobreza. Como resultado de esta colaboración, se generaron 2 667 808 jornales que equivalen a 30 316 empleos temporales.¹⁵
- c) Opciones Productivas e Iniciativa Ciudadana 3x1. Se logró la participación del gobierno de la entidad en los respectivos Comités Estatales de Validación, lo que permitió la optimización de recursos y una mejor orientación de 837 créditos sociales, otorgados en la entidad, en beneficio de 45 900 mexiquenses, así como la realización de obras de infraestructura social básica con la participación de migrantes (GEM, 2005).
- d) Hábitat. El Estado de México se incorporó al programa Hábitat (del gobierno federal de Vicente Fox) en el que, de manera conjunta y paritaria, participa con aquél para realizar obras y acciones encaminadas a mejorar la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbanas marginadas. Con este programa, los beneficios llegaron a los municipios de Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Toluca y Valle de Chalco, con una inversión de más de 500 millones de pesos en los últimos tres años del gobierno estatal (GEM, 2005).
- e) Programa de Coinversión Social. Durante esta administración, se ofertaron talleres de capacitación a organizaciones de la sociedad civil, para promover su participación en el programa. “Tan solo en 2004, el gobierno de la entidad, a través de la Sedesem, aportó un millón de pesos. Un ejemplo de este esfuerzo, lo constituye el trabajo conjunto, con organizaciones como Vamos a Dar, A.C. y la Fundación Amigos del mundo, A.C., en acciones como la promoción para la construcción de pies de casa, cursos de alfabetización de adultos indígenas y emprendedoras” (GEM, 2005: 11).
- f) Centros Regionales de Encuentro Comunitario y Enseñanza Social (CRECES). Se

conformaron ocho CRECES en los municipios de Amanalco, Jilotepec, San José del Rincón, Acambay, Almoloya de Juárez, Sultepec, Tejupilco y Temoaya (GEM, 2005). Estos centros han permitido el desarrollo de actividades de enseñanza, aprendizaje, capacitación y demostración de proyectos productivos, mediante la implementación de tecnologías alternativas orientadas a la superación de la pobreza y promueven una mejora en la calidad de vida de los habitantes con un enfoque de sustentabilidad.

De esta manera, la atención a los grupos más necesitados y que los ubicamos bajo el umbral de la pobreza, en la entidad, ha sido de lo más diverso, donde las estrategias para atender este fenómeno, van desde el discurso político, acciones asistencialistas y proselitistas, tendientes a buscar el apoyo a los gobiernos de la entidad, asumiendo una tarea más de corte paternalista que verdaderamente enfocar los recursos, no sólo económicos, sino humanos, técnicos y de infraestructura, que tiendan a decrecer la población en pobreza en el estado, procurando mejorar sus condiciones de vida y las de su entorno social, hasta acciones que han intentado aminorar los estragos provocados por el fenómeno de la pobreza, a través de instituciones y diseño de políticas, encaminadas a procurar el bienestar de la población en cuestión.

Resalta la iniciativa de creación del CEMAPEM, en el gobierno de Montiel Rojas, cuyo eje es la investigación y los estudios encaminados a atender y abordar, desde la perspectiva científica, el problema de la pobreza, en

la que viven grupos sociales no sólo rurales, sino urbanos y que obliga a que los gobiernos subsecuentes enlacen fuertemente el trabajo intelectual con la manera o forma de enfocar la atención en este apartado y en cómo se están diseñando dichas políticas que verdaderamente contrarresten los efectos y ataquen las causas, no sólo las consecuencias de la pobreza. No basta con elevar a rango el tema de la política social, a nivel de estructura en la administración pública estatal, como lo es la creación de la Sedesem, ni tampoco, por sí solo, el CEMAPEM resolverá la complejidad en la que se inserta buena parte de la población mexiquense, sino que es preciso que los gobiernos, independientemente de las corrientes partidistas, de los grupos a los que pertenecen los políticos de la entidad, o de cualquier partido político, encaren con responsabilidad la atención a dicha población, no dándoles el dinero para que resuelvan su problema de pobreza, ni tampoco otorgándoles las despendas que cubran sus necesidades básicas de vida, como tradicionalmente se hace, sino que las acciones estén encaminadas a procurar la formación o generación de ese capital humano, que cuente con las capacidades necesarias y cubra sus necesidades elementales como alimentación, salud, educación, etc, para que le permitan al individuo desenvolverse como personas, en y para la sociedad; que cuenten con empleo y salario digno, no eventual o temporal, sino permanente y no con salarios que, como se siguen denominando, “mínimos”, que ni siquiera con ellos cubren sus más elementales necesidades para vivir y vivir bien.

Con base en los gobiernos que hemos analizado, podemos decir que, en los últimos

años, en la entidad, han mostrado limitaciones al momento de definir la política social, no solo para distinguirlos entre ellos, sino una política social con visión a mediano y largo plazo, con un auténtico ejercicio de planeación del desarrollo para el Estado. Hemos visto que los gobernantes buscaron más la parte espectacular o de sello distintivo que caracterizara a su gobierno, pero no por los logros que fueran más allá de los informes anuales y de sus perspectivas políticas personales, legítimas, pero perdiendo, por ello, el sentido del servicio público y su compromiso con la sociedad. Hay un vacío en el diseño, implementación y evaluación de una auténtica política pública que rompa con los vicios del pasado y presente, a través de las denominadas políticas gubernamentales, como las que hemos observado en estos últimos veinticuatro años.

Con el cambio de partido político, en el gobierno federal, para el 2000, la política social, en esencia, apuesta a cierta continuidad en su diseño, rescatando los elementos de educación, salud y alimentación, como lo preveía el Progresista, aunado a éstos, el gobierno de Vicente Fox incorpora el de generación de capacidades y patrimonio, como parte de la política para enfrentar la pobreza, sin dejar de lado la formación del

capital humano y social, como palancas del desarrollo en el país, así surge el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO). De esta manera, el Estado, en el gobierno de Montiel, emprende acciones tendientes a atender la pobreza, en las zonas más álgidas de la entidad, tanto del Valle de Toluca, como del Valle de México, tomando en cuenta el crecimiento poblacional acelerado que ha tenido en los últimos años, lo cual, hace necesario que el gobierno busque alternativas que hagan posibles acciones que frenen los estragos de la pobreza en la entidad.

Como lo hemos observado en los últimos dos gobiernos, previo a éste, el gobierno estatal se suma a las estrategias planteadas por la federación, en la atención de los pobres. El Programa Oportunidades canaliza recursos hacia el Estado, a través de las transferencias federales al FAIS, así como, el gasto federal considerado en el propio programa.

Algunas cifras ilustran lo anterior: según Gerardo Ordóñez y Guadalupe Ortega, quienes en un estudio reciente, explican algunos elementos a considerar en la lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox, aquí únicamente resalto los apoyos que recibió la entidad en estos dos rubros:

Cuadro 3
TRANSFERENCIAS FEDERALES AL FONDO DE APORTACIONES PARA LA
INFRAESTRUCTURA SOCIAL, CASO ESTADO DE MÉXICO

Millones de pesos de 2000						Per cápita (pesos de 2000)					
1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
901.1	1148.8	1279.0	1434.2	1597.8	1568.0	69.3	86.7	94.7	104.3	114.3	110.3

FUENTE: Elaboración propia, con datos de Ordóñez y Ortega, 2006: 172.

De acuerdo con estos datos, referenciados al CONAPO y al Índice de Marginación de 2000, la entidad se ubica en el grupo de estados con marginación baja (-0.6046),¹⁶ junto con las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Jalisco, Sonora, Tamaulipas y Colima. Con estas cifras, la entidad se ubicó entre los primeros cinco estados con mayores recursos destinados a la infraestructura social, con las limitaciones que la propia información dada por el programa

federal tiene, ya que como señalan los autores antes referidos “...en la mayoría de los casos los datos oficiales no se presentan desglosados por estado ni están disponibles las cuantificaciones sobre el volumen de pobres que habita en cada uno de ellos...” (Ordóñez y Ortega 2006: 171).

Ahora veamos lo ocurrido en las partidas presupuestales del gasto federal que destinó el PDHO a la entidad, siendo éstas las siguientes:

Cuadro 4
GASTO FEDERAL EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO
OPORTUNIDADES (PDHO), PARA EL ESTADO DE MÉXICO.

Millones de pesos de 2000						Per cápita (pesos de 2000)					
1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
221.1	476.2	616.9	696.9	912.3	1184.1	17.0	35.9	45.7	50.7	65.2	83.3

FUENTE: Elaboración propia, con datos de Ordóñez y Ortega, 2006: 173.

Al igual que en las transferencias federales al FAIS, *cuadro 3*, la entidad se ubicó con mayores recursos para la atención de la pobreza, en esos años, solo por debajo, estados como Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Puebla.

Aunado a lo anterior, aún con sus limitaciones, la Sedesem junto con el CEMAPEM, suman esfuerzos por una cruzada a favor de los grupos más desprotegidos del Estado, junto con instituciones como el DIFEM, que tradicionalmente coadyuvan por las familias, procurándoles lo necesario para su subsistencia, pero sólo eso, esfuerzos que, a nuestro parecer son aislados y de falta de coordinación entre las instituciones con los municipios y las distintas comunidades.

No basta con elevar a rango secretarial la función de desarrollo social, si ésta no va acompañada de esfuerzos integrales y con una decidida voluntad de la administración pública estatal por atender, de fondo, los problemas de la pobreza, no sólo atacar las consecuencias, sino la raíz del problema en cuestión.

La oportunidad que los gobiernos emanados del priísmo mexiquense han tenido en estos últimos veinticuatro años, por la continuidad del partido político en el poder, es decir, en la gubernatura, han sido dirigidos o encaminados a esfuerzos aislados, sin un eje claro en el que descansa la política social, ni mucho menos desde la perspectiva de las políticas públicas. No basta con decir,

en el discurso político y como bandera de campaña electoral, el combate a la pobreza, como hoy también se menciona en el actual plan de desarrollo estatal (2005-2011), sino que es preciso incorporar al diseño, formulación, instrumentación y evaluación de una política pública, a los actores involucrados en el problema; desde el gobierno, el sector social, el privado y, con mayor énfasis, a los afectados por la pobreza, es decir, a las comunidades, todavía más puntual que el ámbito municipal, en el que se promueva una política que contribuya al capital humano y, por tanto, al capital social.

Desplazar un esfuerzo mayor porque las distintas regiones del Estado se vean beneficiadas en esa búsqueda del desarrollo integral de la entidad, entendido no solo como crecimiento industrial y comercial, sino como una oportunidad de potencializar las capacidades y/o generarlas en el individuo, contando con las herramientas necesarias y suficientes para atender sus más elementales necesidades como ser humano, sin menoscabo de su entorno ecológico y social.

Un capital humano fortalecido en rubros como nutrición, salud, educación, que cuente en sus distintas localidades, sean éstas rurales o urbanas, con servicios públicos de calidad, infraestructura y equipamiento suficiente para atender las necesidades básicas de las comunidades, donde los caminos de terracería, las casas-habitación de láminas de asbesto o de cartón, el suministro del agua potable de vez en cuando, las escuelas sin mobiliario y equipo, si es que las hay, los hospitales en condiciones precarias, sin personal y equipo no especiali-

zado, sin alumbrado público o deficiente, drenajes y alcantarillados que hagan frente a los fenómenos meteorológicos, por citar algunos ejemplos, sean ejemplos del pasado, de sociedades subdesarrolladas, de modelos de países que se quedaron en el atraso, es decir, que estos capítulos o escenas sólo sean eso, un recuerdo de cuando fuimos un país subdesarrollado. Éste debía ser el reto de los gobiernos y representantes del siglo XXI, por transformar sustantivamente nuestro país, pero de la mano o, a la par, de la firme y decidida participación de la sociedad, en particular de la ciudadanía, con un compromiso solidario por quienes menos tienen, por empujar a quienes adolecen y ven mermadas sus condiciones de vida, desde el nivel micro (comunidad), hasta el nivel macro (nacional), pasando por el estatal.

También es menester, incorporar adecuadamente la participación de la iniciativa privada, como parte del desarrollo de nuestros Estados de la federación, no solo apoyar la zona norte del país o parte del centro, sino también la región sur y sureste, no debemos seguir viendo dos Méxicos, el de los ricos de condiciones favorables para vivir y el de los pobres con demasiadas carencias, hasta en lo más elemental para sobrevivir. La ciencia, la tecnología, la educación, tienen que contribuir y asumir su papel en esta misión; las instituciones de educación, las organizaciones sociales, en pro de los más necesitados, que afortunadamente existen y encaminan acciones hacia los que menos tienen, y en quienes están las decisiones trascendentales del estado y del país, deben tener presente que las grandes civili-

zaciones se construyen en dirección al desarrollo social.

Un modelo de desarrollo para el estado y la nación, en el que el eje de sus acciones sea el ser humano, donde la política y la economía caminen en la misma dirección, donde se privilegie la razón, el debate, sí el disenso pero también el consenso, que la política no pierda su rostro humano, así como también, que la economía no vea en todo solo el signo de pesos o dólares, una economía que invierta en las generaciones del presente, para contar en un futuro con condiciones de competitividad y de calidad. Lo que hoy sembramos, seguramente eso mismo cosecharemos.

Si hoy en la entidad, sentamos bases de un desarrollo armónico e integral, en el que el individuo sea pieza clave y motor que impulse ese desarrollo, seguramente, estaremos en el concierto nacional e internacional que aliente la inversión, la promoción de empleos permanentes y bien remunerados, evitando en la medida de lo posible la economía informal e improductiva, estaremos ante un panorama distinto y alentador, por mejorar las condiciones de vida de la población mexiquense. Un nivel de vida con calidad, con oportunidades para hombres y mujeres del estado, insertos en la dinámica de la productividad y competitividad, en la era global, donde el mercado sea pieza clave del engranaje del estado, no el espacio que acentúe las relaciones entre los distintos actores de la sociedad.

La generación de la riqueza, que esta entidad aporta al contexto nacional, es impor-

tante sea revisada, se trata de apostarle a que las diferentes regiones cuenten con las condiciones favorables para el desarrollo, no una, ni dos, ni tres, sino todas, con sus particularidades, pero que la distribución de esa riqueza impacte entre su población. Ciertamente, a nivel federal, hace falta replantearse la forma en cómo se distribuye la riqueza que el país genera entre las entidades federativas, sin que a la fecha haya una sola fórmula para su asignación. Aunado a lo anterior, es necesario redistribuir el ingreso, llegando a todos los sectores de la población. Se ha discutido, en diversos momentos, que un parámetro es la población, otro el tamaño del territorio, otro según la aportación al PIB, en fin, los criterios son tan diversos, que no se han definido los específicos para dicha distribución y/o redistribución, procurando, en todo momento, que éstas sean equitativas entre el universo de entidades federativas y la población, para, así, llegar a ese mismo trato de equidad entre las comunidades que forman parte de los territorios estatales.

Lo cierto es que los programas para la superación de la pobreza entre la población que atienden, la mayoría de ellos, no mantienen vínculos estructurales con políticas generales de desarrollo que permitan a la población beneficiaria integrarse permanentemente a las actividades económicas y a servicios sociales de cobertura universal; no basta ni es suficiente la creación de empleos temporales y de microempresas que difícilmente podrán insertarse en la economía formal. Las medidas adoptadas, a través de estos programas, tienden a constituirse en soluciones limitadas y de corto plazo, con

reducidas posibilidades para ofrecer oportunidades de integración social a los mercados formales de trabajo o a otros sistemas de provisión de bienes y servicios públicos menos vulnerables o de mayor rango.

CONCLUSIONES

Hoy pareciera que la política social va dirigida, principalmente, hacia el subsidio de alimentos y obra pública municipal. Dado que la gran mayoría de los municipios son pobres, es obvio que, por moralidad, deben ser apoyados con construcción de obras, con alimentos baratos o gratuitos, subsidiados por el Estado. Sin embargo, esto no puede ni debe ser la estrategia principal del gasto social.

... En una concepción socioeconómica... amplia y global, aún sin abandonar el criterio de eficiencia, el óptimo global llevaría en muchos casos a aceptar criterios de mercado que aparentemente no fuesen muy eficientes de acuerdo a una visión estrecha, pero que serían la mejor posibilidad al considerar los objetivos sociales y políticos de justicia y equidad; objetivos igual o más importantes que el eficientismo económico (Villarreal, 1983: 479).

La economía de las desigualdades –modelo impuesto al país por los neoliberales– reproduce el atraso, de tal manera que el número de pobres va en aumento,¹⁷ mientras que el ingreso y la riqueza continúan concentrándose en muy pocas personas. Ningún subsidio alimentario podrá, por sí sólo, detener ese fenómeno económico y social. La producción de básicos y su distribución,

es cada vez más difícil en las zonas menos atrasadas, debido a la competencia con el exterior donde existe una mejor tecnología, pero en las zonas de pobreza extrema las cosas son mucho peor, pues muchas veces no alcanzan los alimentos precariamente producidos.

El Estado debe garantizar, por diversas vías, la satisfacción de los derechos universales como la educación, la alimentación, la salud y la vivienda, hasta hoy no asegurados. Es parte de su naturaleza la procuración de la convivencia humana, de manera pacífica, sin olvidar que debe asumir la rectoría en la garantía del respeto a dichos derechos universales, velando en todo momento por la dignidad de las personas.

Desde la perspectiva económica, en un acercamiento al abordaje de la atención de la pobreza, se nos dice que para combatir a la pobreza hay que enfrentar las causas económicas estructurales de su gestación: dinamizar nuevamente las economías locales y, sobre todo, las actividades productivas durables que tienen más efecto multiplicador y generan más empleo estable; reducir paulatinamente la informalidad; modificar el patrón inequitativo de distribución del ingreso; usar el sistema fiscal como instrumento distributivo en lo social y territorial, frenar la caída del salario real y recuperar lo perdido (Pradilla, 2000).

Con un poco más de información y con cierta insistencia lógica, podemos deducir que el empobrecimiento del país, del asalariado y el beneficio de las grandes corporaciones en propiedades e ingresos, van a continuar

en forma creciente. Algunos datos son preocupantes. Por declaraciones oficiales se nos confirma que en los próximos diez años, millones de jóvenes no encontrarán empleo ni cupo en las universidades. La lista de peligros sociales reconocidos por el gobierno o por los organismos internacionales, parecen a veces interminables y hasta provoca desánimo, o miedo, o conformismo; pero debe ser un incentivo para que mantengamos la moral muy alta. Hay también elementos objetivos para pensar que, virtualmente, existen varias alternativas de futuro, y que si las aprovechamos y organizamos mejor nuestras fuerzas, podemos alcanzar algunos éxitos importantes a corto plazo y hasta sentar las bases para aspirar, después, a objetivos más altos (González, 2000).

Ciertamente, el fenómeno de la pobreza no se reduce a lo exclusivamente económico, al respecto Amartya Sen nos plantea el concepto de

...capacidades básicas desde un punto de vista que procura resolver la multidimensionalidad y multicausalidad de la definición de la pobreza, concibiéndola como la privación de capacidades básicas -se hace referencia a los estados que los individuos pueden hacer -y que son considerados indispensables- para lograr elegir proyectos y formas de vida... (Luna, 2004: 31).

Es importante darle su justa dimensión y lugar a las políticas públicas, como una alternativa para enfrentar, Estado y sociedad, problemas y rezagos sociales como la pobreza y no como un simple discurso demagógico por parte de los representan-

tes populares. Inyectar en cada región del estado un impulso decidido y firme de crecimiento, acompañado de desarrollo social, en el que las zonas más desfavorables y desprotegidas comiencen a cambiar su situación en aras de una calidad de vida digna y de respeto por las personas. Esto implica apoyar proyectos productivos, que generen riqueza para las comunidades, con capacitación de la mano de obra de hombres y mujeres; que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesarios para dotar de servicios públicos con eficacia y eficiencia, propiciar un medio ambiente digno para todo ser vivo, una administración pública sensible a las demandas populares, pero también firme en su actuar, con una estructura administrativa sencilla, flexible, tolerante, no burocrática, que facilite los cumplimientos de las responsabilidades de los ciudadanos, si velar por las obligaciones de las personas, pero también defender sus derechos, en apego irrestricto al actuar de un Estado de derecho.

Aunado a lo anterior, es preciso mirar en el capital humano y capital social, una alternativa para enfrentar de mejor manera el fenómeno de la pobreza que impacta en la sociedad. Un individuo que potencialice o fomente sus capacidades y/o habilidades, que sea reconocido como ser humano, no como máquina o como un engranaje más de la maquinaria productiva. Que posea una calidad de vida digna, tanto de la persona como de las que le rodean. Este capital humano como parte vital del desarrollo del individuo que hace referencia al nivel de bienestar que gozan las personas y al proceso de expansión de las opciones, entre las

cuales puede elegir y a la formación de capacidades humanas.

Esto obliga a que el individuo tenga la posibilidad de acceder a la educación, a la salud, a la alimentación, la asistencia, pero también a aquellas actividades como el deporte, la cultura, el patrimonio, infraestructura de servicio social, de tal manera que pueda incorporarse como un sujeto activo en la dinámica social.

En el capital social, el individuo debe estar estrechamente vinculado con la sociedad y el Estado, basado en la cooperación y solidaridad para la obtención de beneficios, tanto individuales como colectivos, que aporten resultados, condiciones favorables de desarrollo para el Estado como nación. Es imperativo construir una nueva relación entre el individuo, la sociedad y el Estado, sin detrimento de su entorno ecológico y social. Aunado a lo anterior, es relevante el papel de la estructura familiar, como la base de la socialización del individuo, pero también como un mecanismo de interacción social.

La participación social juega un papel relevante en todo ello, es preciso fortalecer y generar nuevos mecanismos de participación de la población, sobre todo, en la toma de decisiones que atañen a la propia sociedad, ya no funcionan los esquemas autoritarios o de decisión unilateral o vertical, es conveniente pasar a la discusión y debate en la toma de decisiones con un alto sentido de responsabilidad y de ética por el servicio público; el diálogo como palanca que active esa participación en aras de contribuir a superar las condiciones de pobreza,

porque la riqueza de una nación se sienta en su gente, no haciéndola a un lado, menospreciándola o ignorándola. En la medida en que las autoridades gubernamentales –federal, estatal o municipal– valoren el potencial humano con el que cuentan, las tareas a resolver serán menos complejas y con mayor cobertura, en beneficio de las comunidades que forman parte del Estado de México.

Por eso, hoy más que nunca, se hace vital esa participación social, no inducida desde la esfera gubernamental ni manipulada para fines electorales, mezquinos o particulares, sino ésta, espontánea, responsable y comprometida con los que menos tienen. El principio de participación debe presuponer la enorme posibilidad de la armonización, definiéndose en términos de cooperación y consenso, más que en el conflicto y la confrontación. Mediante estrategias basadas en órganos consultivos, procedimientos de consulta, procesos de concertación, mecanismos de negociación que pueden favorecer ampliamente niveles de bienestar social en las comunidades.

A lo largo de este trabajo, se ha visto la necesidad de los gobiernos, de emprender acciones concretas que atiendan el fenómeno de la pobreza y, junto con ésta, a los pobres que viven en condiciones lamentables. No es suficiente reconocerla y señalarla en planes o programas, porque de este tipo de ejercicios hay una basta experiencia que ha generado los diferentes gobiernos federales de la posrevolución.

Es preciso realizar acciones concretas que impacten en la disminución de la pobreza,

que trasciendan en la manera en como viven millones de personas y que también mueren por la falta de servicios elementales (como en el caso de la salud o una deficiente nutrición en su alimentación). Dejar de ver en los pobres un ejercicio de dádiva o limosna, que alivie –temporalmente– su dolor o lo mitigue.¹⁸

El Estado de México, a nuestro parecer, ha dado un paso importante, con la creación del CEMAPEM, por sí solo no es suficiente su contribución al estudio y atención de la pobreza. El gobierno de la entidad debe aprovechar ese capital humano e intelectual para direccionar o redireccionar la política social, como un auténtico mecanismo de bienestar para la gente, es hoy uno de los grandes desafíos de los mexiquenses. Es plantear, con los frutos que este centro produzca, a través de la investigación, una auténtica y buena política social que verdaderamente combata la pobreza, que genere capacidades y autonomía en cada habitante del territorio estatal, es requisito indispensable para contribuir en la consolidación de la democracia y avanzar hacia un desarrollo integral y compartido. Que el gobierno y sociedad, establezcan las bases de una política y desarrollo social, dirigida a frenar y contrarrestar las desigualdades, como una alternativa que haga realmente viable nuestra modernidad, incorporando a los mexiquenses más rezagados, a la educación, empleo, mercado, productividad y a la vida digna.¹⁹

Desafortunadamente, durante el periodo que aborda la investigación, se ha observado que, si bien es cierto, hay esfuerzos por re-

conocer, éstos han sido más con un corte o sello personal de quien gobierna en ese momento, en otras palabras, así como en el caso del ámbito federal ha venido ocurriendo en cómo se atiende o enfrenta la pobreza, en donde cada gobernante imprime un rasgo especial de la política social que la distinguirá de los otros gobiernos, así vemos que en la entidad, los gobernantes no han tenido la visión, el atino, la sensibilidad y el talento para contribuir a un esfuerzo mayor, que consista en darle seguimiento, evaluación y realimentación a las acciones emprendidas por sus predecesores, en cuanto al diseño, formulación e instrumentación de la política social, aunado a la falta de enfoque, desde la perspectiva de la política pública, para su diseño de aquella, considerando, principalmente, el involucramiento de los actores vinculados con la pobreza, así como con el respaldo y cooperación de distintas expresiones de la sociedad.

En México, al igual que otros países de América Latina, el crecimiento económico no es del todo satisfactorio, amplios sectores de la población (40% en 1970) continuaban percibiendo un ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas de carácter material. En la mayoría de los países latinoamericanos, el problema de la pobreza se relaciona cada día más por la “falta de equidad en la distribución de los recursos nacionales que con la limitación de ellos”.²⁰ Esto lo podemos complementar con algunas cifras que Daniel Ramos aporta cuando revisa el crecimiento económico, por década, que ha tenido el país, de 1970 a 2000: En los setenta, fue del 6.3%, en los ochenta una fuerte caída hasta llegar al

2.0%; en los noventa alcanzó únicamente el 3%, para después descender en los primeros años del nuevo milenio a 2.4%. Esto nos demuestra que la economía mexicana registra ritmos de crecimiento que manifiestan una tendencia al estado de deterioro. El mismo autor nos advierte que, de continuar este descenso, "...se pronuncia el firme estancamiento hacia el año 2050..." (Ramos, 2005: 103-104), en donde observamos que "...las teorías de crecimiento económico y equilibrio a corto plazo, están nuevamente cuestionadas y en una crisis mayor el pasado inmediato y el cúmulo de años con pronunciada tendencia a la declinación, al debilitamiento productivo" (Ramos, 2005: 104).

El libre juego en el mercado de las distintas fuerzas económicas y sociales, no permitirá superar la actual situación de la pobreza, para lograrlo es conveniente la acción consciente y responsable de los gobiernos. Éstos, utilizando los instrumentos de naturaleza distributaria y redistributiva que proporciona la administración del Estado, debieran modificar los factores que condicionan la distribución final del ingreso real de las personas (revaloración del factor trabajo, que tienda a un ingreso real mayor).

La superación de la pobreza deberá ser uno de los objetivos de mayor prioridad de las estrategias de desarrollo que elaboren los países de la región. Su cumplimiento supone una mayor asignación de recursos materiales, humanos, financieros y técnicos y un mayor esfuerzo por promover la organización de los grupos más rezagados y por adecuar el aparato administrativo a las exi-

gencias que impone la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

Los programas de atención o combate a la pobreza muestran una diversidad en sus orientaciones estratégicas, pero son convergencias importantes en cuanto a su inspiración. Entre las convergencias a destacar están: la utilización creciente de la familia como unidad básica e integral de las políticas de combate a la pobreza y la responsabilidad creciente, depositada en las jefas de familia como administradoras de los recursos canalizados a través de los diferentes programas; la implementación de modalidades de financiamiento de iniciativas de base local, como prácticas de autogestión del desarrollo y empoderamiento comunitario; el reconocimiento de que los programas que incluyen acciones a favor del empleo y el capital social, suelen ser más eficaces que los tradicionales programas de transferencias y subsidios —recordando la esencia de la política asistencialista—. Sin embargo, la disociación entre la política económica y la social provoca la falta de políticas redistributivas efectivas que disminuyan las brechas sociales, programas que incidan en salario y empleo, bien remunerados —¿por qué debemos seguir con la tradición de establecer salarios mínimos, acaso con éstos se cubren las necesidades mínimas o básicas del ser humano?—;²¹ acciones flexibles adaptadas a las diversidades étnicas, regionales, por géneros y por edades; programas educativos centrados en el refuerzo de la ciudadanía social.

Tales temas nos llevan a reflexionar sobre la democracia participativa centrada en la

deliberación, de manera que la formulación de una agenda pública pueda alcanzar simultáneamente el cuadro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No podemos negar que hay avances indiscutibles en los planteamientos de organizaciones civiles que discuten alternativas en el marco del Estado nacional, así como en nuevas vinculaciones entre la dimensión local y la global, que sitúan nuevas demandas asociadas con los procesos de integración supranacional, o que se proponen otra globalización. Asimismo, tanto las políticas nacionales, en materia social, como las operadas por organismos internacionales, van recogiendo demandas que provienen de grupos de base y de intelectuales colectivos que las procesan.

Vale la pena rescatar los planteamientos que hace al respecto Jaime A. Preciado cuando señala que

Aunque el balance general tiene rasgos positivos, hay...dos riesgos a considerar en el futuro inmediato: uno, que el trasfondo de las políticas sociales siga siendo residual, al ser obscurecidas por las determinantes del supuesto crecimiento económico y dos: que no se establezcan vínculos participativos entre economía, sociedad y desarrollo, de manera que la creación de un modelo alternativo, ya prefigurado, en estas prácticas de innovación social, ... se vea frustrado (Preciado, 2006: 118).

Queda pues, la tarea para México y toda América Latina: la reforma institucional, nadie, salvo la sociedad latinoamericana y por ende la mexicana, podrá resolver y superar el presente desafío. Aspirar a lograr un desarrollo dinámico y sostenerlo, impli-

ca la posibilidad basada en la iniciativa propia y la completa autorresponsabilidad de los países de esta región y sus ciudadanos, para realizar el cambio. Esta posibilidad requiere un esfuerzo consciente para construir nuevas instituciones políticas y legales, a partir del amplio consenso que sólo se logra a través de la participación popular o social.

Es cierto que se han realizado reformas de enorme profundidad para modernizar la economía e incorporarla al mercado internacional. Pero a pesar de la estabilidad lograda en las cifras, la geografía de la pobreza se ha extendido y el número de pobres real y porcentual, es hoy mayor que hace treinta años, por lo menos. La tarea esencial de los gobiernos, de este siglo, debe orientarse a disminuir considerablemente la gran brecha entre la opulencia y la indigencia.

Debemos apostar y confiar en que podremos consolidar el umbral del siglo XXI en unidad, en el camino del desarrollo y con un nuevo rol en el mundo, donde el ser humano debe ser el fundamento de todo desarrollo. El verdadero desarrollo ha de ser integral y no hay que absolutizar lo que sólo es parte del todo. En todo eso, se exige la escala de valores, ante lo cual, la técnica debe ocupar su lugar y no ser absolutizada. El individuo mismo, es la esencia del desarrollo y para ese nuevo humanismo, la propiedad privada, la industria, el trabajo, la planificación, la educación, la familia, entre otros, han de poner su parte en la construcción del mundo, todo el ser humano en su integridad.

Es preciso que veamos y valoremos que:

La humanidad, es solidaria de ese cambio, pero también ha de ser la receptora –y participativa– de lo que se propone y así, los pueblos más débiles y pobres, podrán contar con los recursos de quienes más los poseen; por ende, la justicia social ha de ser norma de las relaciones comerciales y la relación simplemente humana, ha de basarse en la caridad universal, aspiración legítima del hombre y de las sociedades” (Fernández, 2006: 13).

Anexo I

ESTADO DE MÉXICO, POBLACIÓN RURAL Y URBANA, 1921-1990
(MILES DE HABITANTES)

Año	Población rural Total. –menos de 2 500 hab. Edo. Méx.– (%)			Población urbana 2 500-14 999 hab. Más de 15,000 hab. (%)			
1921	884.6	730.3	82.5	120.1	13.6	34.3	3.9
1930	990.1	787.2	79.5	137.9	13.9	65.0	6.6
1940	1 146.0	8 854.8	77.3	185.1	16.1	75.1	6.6
1950	1 392.6	1 024.9	73.6	263.1	18.9	104.5	7.5
1960	1 897.9	1 165.1	61.4	629.7	33.2	103.0	5.4
1970	3 833.2	1 443.3	37.7	1 549.3	40.4	840.7	21.9
1980	7 564.3	1 556.9	20.6	1 558.9	20.6	4 448.5	58.8
1990	9 817.8	1 530.6	15.6	1 287.5	13.1	6 997.7	71.3

FUENTE: GEM, 1993: II-3.

Anexo II

ESTADO DE MÉXICO, CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE
ALGUNOS MUNICIPIOS CONURBADOS 1970–1990,
(PORCENTAJE PROMEDIO ANUAL)

Municipios	1970-1980	1980-1990
Atizapán de Zaragoza	16.4	4.5
Coacalco	22.1	4.6
Cuautitlán	-0.4	2.1
Cuautitlán Izcalli	n.d.	6.5
Chalco	6.6	13.7
Ecatepec	13.8	4.5
Huixquilucan	8.8	5.4
Ixtapaluca	7.8	5.8
Naucalpan	6.7	0.8
Nezahualcóyotl	8.7	-0.7
Tlalnepantla	7.8	-1.0

FUENTE: GEM, 1993: II-18.

Anexo III
ESTADO DE MÉXICO, EMPLEO E INGRESO, 1990

	Estado de México	Nacional
<i>Empleo (Miles de Hab.)</i>		
Población	9 816	81 250
Población de 12 Años o más	6 790	55 914
Población económicamente activa	2 948	24 063
Ocupados	2 861	23 403
Desocupados	83	660
Población económicamente inactiva	3 842	31 851
<i>Ingresos (Miles de pesos de 1990)</i>		
Ingreso Per Cápita	2 056	2 210
Remuneración anual media	5 700	7 600
Remuneración media/ Salario mínimo	2	3
<i>Niveles de Ingreso (%)</i>		
No recibe ingreso	4	7
Menor a un salario mín.	16	19
Entre 1 y 2 salarios mín.	43	37
Entre 2 y 5 salarios mín.	26	25
Más de 5 salarios mín.	8	8
No especificado	3	4

Anexo IV
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES, 1982–1989
(MILLONES DE PESOS)

Año	Total		Sector Primario		Sector Secundario		Sector Terciario	
	precios corrientes	precios constantes de 1980	precios corrientes	precios constantes de 1980	precios corrientes	precios constantes de 1980	precios corrientes	precios constantes de 1980
1982	1 015 631	500 317	44 985	23 928	465 952	234 126	504 694	242 263
1983	1 792 056	471 878	87 466	24 528	824 601	211 813	879 989	253 537
1984	3 022 752	490 741	158 826	25 151	1 422 021	222 472	1 441 914	243 118
1985	4 930 343	507 512	270 801	26 174	2 353 527	234 518	2 306 015	246 820
1986	8 403 346	484 363	468 093	25 380	4 127 245	220 265	3 808 008	238 718
1987	20 133 725	493 208	1 032 976	25 304	9 252 413	226 653	9 848 336	241 251
1988	42 921 194	502 379	2 120 823	24 923	21 917 779	231 846	18 882 592	245 610
1989	51 267 483	521 355	2 375 174	24 154	24 065 377	244 728	24 826 932	252 473

FUENTE: Salazar, 1993: 127.

NOTAS

- ¹ Con base en el Censo de Población y Vivienda de 1995, los resultados arrojaron una población total en el Estado de México de 11 707 643 habitantes; en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 su población arribó a 13 096 686 habitantes. Las estimaciones poblacionales para el estado señalan que en 2005 se contaba con 14.4 millones de habitantes, para el 2010 será de 15.5 millones y para el 2020 de 16.6 millones de personas, lo que traducirá en una mayor demanda de recursos humanos, naturales, físicos y económicos. Véase GEM, 1999: 29 y 31.
- ² Fue Director de Banca Internacional en el Banco Comercial Mexicano y Director General del Banco Minero y Mercantil; ocupó varios cargos en el sector público, sobre todo en instituciones financieras; en 1979 ocupó la dirección general del Banco Obreiro, que ocupó hasta su nominación como candidato del PRI a la gubernatura del Estado de México.
- ³ Por vez primera, en la entidad se introduce la figura de las Secretarías de Estado, como similar a la estructura de la Administración Pública Federal de 1982-1988, entre las que destaca, la creación de una Secretaría de Planeación, por citar sólo un ejemplo.
- ⁴ Con el paso del tiempo, estas empresas terminarían por cumplir su ciclo de vida, generando en algunas ocasiones beneficios a la comunidad, pero en otras, derramas económicas para el Municipio y, por ende, al Estado. Sin embargo, el espíritu de la conformación de las empresas paramunicipales es positivo, en la medida en que sean auténticos medios de impulsar y fomentar el crecimiento social de las comunidades, amen de formas de participación de la sociedad en la toma de decisiones.
- ⁵ Datos obtenidos conforme al 5º Informe de Gobierno de la entidad (Pichardo, 1993).
- ⁶ De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 1990, se estimó para el Estado de México una población indígena de alrededor de 485 000 habitantes, ocupando el sexto lugar a nivel nacional, después de estados como Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla e Hidalgo.
- ⁷ Para ampliar la información sobre el foro Combate a la Pobreza Extrema y sus conclusiones. Véase PRI, 1993.
- ⁸ La talla se refiere a los parámetros que se utilizan para el estudio del crecimiento de los infantes, a través del cual se determinan entre otros, los factores de salud y alimentación, principalmente.
- ⁹ Por dar algunos datos, según información del Censo de Población y Vivienda 1995, a nivel municipal, las altas concentraciones de población se registraron en Ecatepec con 12.4%, Nezahualcóyotl con 10.7%, Naucalpan 7.2%, Tlalnepantla 6.2% y Toluca con 4.8%, estos municipios reúnen, aproximadamente, 41.4% de la población total en la entidad (GEM, 1999: 31).
- ¹⁰ Cabe hacer mención que, de acuerdo a los datos proporcionados por el Coespo, con información del INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda de 2000, se ubican a 27 municipios del estado, con grado de marginación muy alto, entre los que destacan: San José del Rincón, Villa Victoria, Donato Guerra, Sultepec, San Felipe del Progreso, Villa de Allende, Temascaltepec, Temoaya, Almoloya de Juárez, entre otros,

con lo cual el panorama se muestra de manera distinta a lo señalado, viéndose esto en el siguiente apartado de este capítulo (Coespo, 2000).

- ¹¹ Para el Consejo Nacional de Población (Conapo) la vulnerabilidad social se define como "...la predisposición de cierto tipo de hogares y poblaciones para experimentar una disminución del bienestar de sus miembros como consecuencia de una conjunción de atributos que tienen a mermar su capacidad para controlar las fuerzas que los afectan...Es fundamental tomar en cuenta la situación particular de mujeres y hombres, de los niños, los jóvenes, de los adultos y de los adultos mayores, en el contexto de la estructura de oportunidades en que se desenvuelve su vida cotidiana..."(GEM, 2002b, s/p). De esta manera pueden definirse tres grandes procesos que están conformando la vulnerabilidad social actual: la pobreza, la marginación y la exclusión. "...el primero de ellos refiere a los grupos que son vulnerables por su baja capacidad de ingreso que les impide tener el acceso a los bienes y servicios necesarios para una vida digna; el proceso de marginación, por su parte, refiere a la dinámica mediante la cual ciertos grupos sociales se encuentran ligados débilmente a los servicios públicos urbanos y rurales –transporte, agua, drenaje, energía eléctrica–; finalmente, la exclusión hace referencia a los grupos que se encuentran inmersos en una dinámica que los deja fuera, de manera intermitente o permanente, de la escuela, el empleo y la protección social, debido a su condición de género, edad, etnicidad y discapacidad"(GEM, 2002b, s/p).
- ¹² Entre las variables que podrían dar cuenta del análisis a la vulnerabilidad social se encuentran: aquellas que permiten medir el rezago educativo y la inasistencia a la escuela, los hijos que mueren en la niñez, la resistencia en viviendas inadecuadas, sobre todo que carezcan de agua y drenaje, el ingreso, las prestaciones sociales y laborales, la vejez, la fecundidad temprana; la descendencia final, la dependencia demográfica, la condición marital, la disolución de la unión, los hogares con jefatura femenina. De manera aislada, estas variables dan cuenta de las vulnerabilidades sociales, sociodemográficas y económicas, pero la necesidad de una perspectiva integral que permita medir la forma en como se encuentran interrelacionadas, hace necesario la construcción de un indicador que resuma su presencia y permita visualizarlos de manera especial.
- ¹³ Creado el 6 de Octubre de 1994 durante el gobierno de Emilio Chuayffet Chémor (1993-1995), recordando que es, en ese año, en que se separa de la gubernatura, concluyendo el periodo César Camacho Quiroz, hasta 1999.
- ¹⁴ Es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, cuyo objetivo es operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del gobierno estatal, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios (Artículo 44 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios) (GEM, 2001: 13).
- ¹⁵ Vale la pena recordar el compromiso pendiente de cumplir el gobierno en cuestión, en la generación de empleo en este periodo, que fue de 80 mil anuales, lo mismo sucedería a nivel federal, con el millón trescientos mil anuales, que difundió a lo largo del país Vicente Fox, en su campaña.

ña. Solo fue eso, en ambos casos, palabras (GEM, 2005).

- ¹⁶ Los otros grupos de entidades federativas son: con marginación muy baja (Distrito Federal, Nuevo León, Baja California y Coahuila); con marginación media (Quintana Roo, Morelos, Tlaxcala, Durango, Querétaro y Sinaloa); con marginación alta (Nayarit, Guanajuato, Zacatecas, Yucatán, Michoacán, Tabasco, Campeche, Puebla y San Luis Potosí y; con marginación muy alta (Hidalgo, Veracruz, Oaxaca, Guerrero y Chiapas) (Ordóñez y Ortega 2006: 172).
- ¹⁷ De 100 millones de mexicanos, aproximadamente, 75 millones son pobres, y de éstos, 54 millones son pobres indigentes, de acuerdo a datos de Boltvinik. "El rostro de los mexicanos", en *Reforma*, 05 de Octubre de 2000. El propio Boltvinik encontró resultados que llaman la atención, con base en el análisis de la estratificación social en el nivel de bienestar, utilizando seis estratos (tres pobres y tres no pobres) que van desde los indigentes hasta la clase alta, de ahí que esto nos debe ocupar de manera inmediata y que los gobiernos tienen que asumir su responsabilidad y compromiso social, retomando la idea de Ornelas, cuando este autor señala que "...entre 2000 y 2004, la pobreza integrada en el país pasó de 79.167 a 85.016 millones de personas, un aumento de 5.85 millones de personas, equivalente a un aumento porcentual de 7.4 por ciento", en Ornelas Delgado, Jaime. "La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005", en *Papeles de Población*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, UAEM, no. 47, Enero-Marzo de 2006, p. 104.
- ¹⁸ No pocas veces nos afanamos para solucionar las consecuencias de los problemas,

como el caso que nos ocupa, sin procurar evitar las causas. Y lo que importa de verdad es evitar las causas para que el problema no se repita indefinidamente. Evitar más las causas que las consecuencias es un camino de sabiduría que conviene tener muy en cuenta. Si dirigimos nuestra actuación a erradicar las causas de los problemas, no tendremos que cargar continuamente con las consecuencias de los mismos. Ir a las causas no es tarea nada fácil porque exige un trabajo de análisis y de denuncia serio y constante. Es mucho más fácil remediar las consecuencias de forma rutinaria. Pero si así lo hacemos, el problema continuará y no hay muchas esperanzas de solución. "...Dar un trozo de pan a un hambriento será siempre una obra de misericordia, pero preguntarse por qué le falta a esta persona un trozo de pan e ir directamente a la raíz de la injusticia que provoca esta pobreza, es un tipo de caridad mucho más perfecta y radical. La caridad estructural es mucho más perfecta que la caridad asistencial..." (Macías, 2006: 31).

- ¹⁹ El actual gobierno de la entidad, encabezado por Enrique Peña Nieto, en campaña ofertó la realización efectiva de 608 compromisos contraídos con la sociedad, resaltando la generación de 500 mil empleos en esta administración. Además, en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, se plantea en la vertiente 2: "Igualdad de Oportunidades, el apartado VIII, Pobreza extrema y marginación, la necesidad de establecer una lucha frontal contra la pobreza extrema en la entidad. De lograr el cumplimiento de dichos compromisos y no dar tregua a la lucha contra la pobreza, el gobierno del estado habrá dado un paso decisivo en el camino del desarrollo social, y, por ende, un beneficio traducido en servicios públicos, básicos de calidad

entre la población, contribuyendo en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, sobre todo de los que más lo requieren con urgencia y que no pueden esperar, porque seguir haciéndolo seguramente tendrán un desenlace fatal” (GEM, 2006: 2 y 29).

²⁰ Cursiva nuestra.

²¹ Es urgente que trabajemos, todos, en construir una nueva humanidad, donde las acciones a emprender no olviden el eje o pilar de éstas, que es el ser humano, comprometidos a preservar y garantizar una vida que merecen todas las personas, por el solo hecho de nacer. Al respecto, quiero rescatar lo que la Doctrina Social de la Iglesia nos dice sobre este tema: “...Los últimos Papas, sobre todo, han insistido en que conozcamos al menos sus aportaciones más significativas y las hagamos vida. Sin esta Doctrina aplicada a la vida, será casi imposible o, por lo menos, difícilísimo, construir una nueva humanidad: 1ª. *El valor de la dignidad humana*. La persona humana no tiene precio sino dignidad. 2ª. *La centralidad de la persona humana en toda clase de relaciones económicas, sociales y políticas*. La persona es el eje vertebrador de cualquier propuesta y solución dignas en el campo del desarrollo y crecimiento social. 3ª. *El sabio equilibrio entre persona y sociedad*. 4ª. *La solidaridad como una ‘determinación firme y perseverante de empeñarse decididamente por el bien común, es decir, por el bien de todos y de cada uno, a fin de que todos seamos verdaderamente responsables de todos’...* 5ª. *El concepto realista y dinámico de la paz*. 6ª. *La fuerza de la fraternidad que va siempre de la mano con la justicia*. 7ª. *El significado creativo y dignificador del trabajo humano...*” (Macías 2006: 30).

FUENTES CONSULTADAS

Boltvinik, Julio (2002a), “El rostro de los mexicanos”, en *Reforma*, 5 de octubre, México.

——— (2002b), “En México hay 70 millones de pobres”, en *Época. Semanario de México*, núm. 492, 7 de noviembre, México.

Camacho, César (1996), *Segundo Informe de Gobierno*, Toluca, GEM.

Conde, Miguel Á. (2000), *Los programas nacionales para el combate a la pobreza y su desagregación en el ámbito de gobiernos locales en México: el caso del Progreso*, Tesis, Toluca, UAEM.

Consejo Estatal de Población (Coespo) (2000), “Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación por municipio, 2000”, en *Coespo-INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda de 2000* [CD-ROM], Toluca, México.

Fernández, Guillermo (2006), “Entre la *Rerum Novarum* y la *Centesimus Annus*: (1891-1991) Un siglo de Doctrina Social de la Iglesia. VI. Otros documentos sociales”, en Diócesis de Toluca, *Mensajero de la Palabra*, Año 5, núm. 237, Toluca.

Gobierno del Estado de México (1981), *Plan de Gobierno 1981-1987. Bases para una nueva estrategia de desarrollo*, Toluca, GEM.

——— (1983), *Decretos, presupuesto de egresos 1970-1983*, Toluca, GEM.

——— (1986), “Inversión pública autorizada 1985”, en *Apéndice estadístico del IV Informe de gobierno*, Toluca, GEM.

- (1993), *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*, Toluca, GEM.
- (1999), *Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, Documento de Trabajo*, Toluca, GEM.
- (2001), “Ley de Planeación del Estado de México”, en *Gaceta del Gobierno*, México, CLXXI, núm. 123, 21 de diciembre, Toluca.
- (2002a), “Acuerdo por el que se crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México”, en *Gaceta del Gobierno*, núm. 1, 1º de julio, Toluca, México.
- (2002b), *Programa Sectorial Desarrollo Social y Combate a la Pobreza 2003-2005. Programa Especial de Atención a Regiones Prioritarias*, Toluca, GEM.
- (2005), *Balance de la Gestión del Gobernador Arturo Montiel Rojas*, mimeo, Toluca, Secretaría de Desarrollo Social.
- (2006), “Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011”, en *Gaceta del Gobierno*, CLXXI, núm. 42, 2 de marzo, Toluca, México.
- González, Pablo (2000), “Minimalismo”, en *La Jornada*, 7 de octubre, México.
- Instituto Electoral del Estado de México (2000), *Sistema de información básica y cartografía digitalizada 1990-2000* [CD-ROM], Toluca, México.
- Luna, María A. y Carlos A. Castaños, (2004), “Indicadores sobre pobreza y desarrollo. Hacia un modelo de calidad de vida”, en CEMAPEM, *Indicadores ¿para qué?*, Serie Marginación y Pobreza, año 2, núm. 3, Toluca, CEMAPEM-GEM.
- Macías, J. Ulises (2006), *5 Minutos de oración en el hogar*, núm. 218, Sonora, Arquidiócesis de Hermosillo.
- Ordóñez, Gerardo y Guadalupe Ortega (2006), “La lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia”, en Ordóñez, Gerardo, et al., (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara.

- Ornelas, Jaime (2006), “La política de combate a la pobreza en México, 1982-2005”, en *Papeles de Población*, núm. 47, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Toluca, UAEM.
- Partido Revolucionario Institucional (1993), *Combate a la pobreza extrema*, núm. 19, 23 de junio, Chalco, Foro de consulta.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1990), *Primer Informe de Gobierno*, Toluca, GEM.
- (1993), *Quinto Informe de Gobierno*, Toluca, GEM.
- Pradilla, Emilio (2006), “Pobreza y política económica y social”, en *La Jornada*, 4 de octubre de 2000, México.
- Preciado, Jaime A. (2006), “Programas de combate a la pobreza: la innovación social desde la perspectiva regional en Brasil, Chile, México y Perú 1997-2002” en Ordóñez, Gerardo, *et al.*, (coords.), *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, El Colegio de la Frontera Norte/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara, México.
- Ramos, J. Daniel (2005), *México. Una era de decadencia social*, Instituto de Estudios Legislativos de la LV Legislatura del Estado de México, México.
- Salazar Medina, Julián, *et al.*, (coord.), *Estructura y dinámica del poder en el Estado de México*, México, UAEM.
- Sistema Estatal de Información (1984), “Plan de Desarrollo del Estado de México 1984-1987”, en *Sistema estatal integral de planeación*, Toluca, GEM.
- Villarreal, René (1983), *La contrarrevolución monetarista*, México, Océano.